

OVERGANG TIL DIGITAL FJERNSYNSDISTRIBUSJON:

*Argumenter, konflikter og allianser
i Norge og Danmark*

Vilde Schanke Sundet

Hovedoppgave i medievitenskap innlevert for cand. polit.-graden

Institutt for medier og kommunikasjon, Universitetet i Oslo

Høsten 2004

SAMMENDRAG

Tema for oppgaven er digitaliseringen av kringkastingssektoren og de utfordringer og muligheter dette teknologiskiftet skaper for den politiske styringen av mediene. Min teoretiske tilnærming er at det nasjonale handlingsrommet til å fatte politiske beslutninger er definert av noen generelle drivkrefter i samfunnet. Jeg har tatt utgangspunkt i tre slike drivkrefter: Den teknologiske utviklingen, bransjeaktørenes økonomiske interesser, og internasjonale politiske tendenser. I oppgaven analyserer jeg hvordan disse drivkreftene definerer handlingsrommet til å fatte beslutninger om digitalisering av kringkastingssektoren. Dette gjør jeg gjennom et komparativt forskningsdesign, der jeg analyserer den politiske debatten og beslutningen om overgang til digital fjernsyns distribusjon i Norge og Danmark. I tidsrommet våren 1996 til våren 2004 ble flere mulige løsninger for en slik overgang diskutert. Ulike allianser av aktører kom med forslag til løsninger og begrunnet disse med forskjellige argumenter. I løpet av 2002 og 2003 besluttet den norske og den danske regjeringen å bygge ut et digitalt bakkenett for distribusjon av fjernsyn. Reguleringsmodellene for disse utbyggingene var imidlertid svært forskjellige.

ABSTRACT

This thesis concerns itself with the digitalization of the broadcasting sector, and the challenges and possibilities this technological change makes for regulating media. My theoretical approach is that some general, structural forces define political decisions. I have analysed three such forces: The technological development, economic interest in the media sector, and international political tendencies. In this thesis, I analyse in which way these forces define political decisions on the national level about the digitalization of the broadcasting industry. I do this by analyzing the political debate and decision about the digital switchover in Norway and Denmark. In the period of spring 1996 to spring 2004, several solutions were discussed. Different alliances of actors came with different solutions, and used different arguments for their solution. Within 2002 and 2003, both the Norwegian and the Danish Parliament decided to build a digital terrestrial network to distribute television. However, the regulating models were very different.

TAKK TIL

Det er flere personer som fortjener en takk.

Først og fremst en trillion takk til min veileder og arbeidsgiver, Trine Syvertsen. Jeg er takknemlig for å ha hatt en humoristisk veileder (og arbeidsgiver) som har vært engasjert og inspirerende, og som har skapte gode fysiske rammer for oppgaveskriving ved å låne bort sitt kontor (og bibliotek). Tusen takk!

Takk til veiledningsgruppa – Åse Kringstad, Jacob Prebensen og Aksel Nordal – som har lest og diskutert manus underveis og kommet med nødvendige kommentarer og innspill. En ekstra takk til Åse, for gjennomlesning og oppmuntring i de mange innspurtene.

Takk til Tanja Storsul, som har lest manus og kommet med forslag til nyttige presiseringer – og som har hatt en lav terskel for å svare på ubetydelige spørsmål som på et tidspunkt virker vanvittig viktige.

Takk til Unni Rom Stueland, som effektivt og nøye har lest korrektur og kommet med språklige anbefalinger.

Takk til venner og medstudenter på IMK – spesielt Line Njøs – som alle har bidratt med å skape et godt faglig og sosialt miljø.

Takk til familie og nære venner, spesielt mamma, pappa og Frilde, som på hver sin måte har gjort sitt.

Til sist, men langt fra minst, takk til Anders (♥).

IMK, august 2004,
Vilde Schanke Sundet.

INNHALDSFORTEGNELSE

SAMMENDRAG	III
ABSTRACT	III
TAKK TIL	V
INNHALDSFORTEGNELSE	1
KAPITTEL 1. POLITISK STYRING OG NASJONALT HANDLINGSROM.....	5
TEMA OG PROBLEMSTILLING	5
PRESENTASJON AV CASENE: POLITISK DEBATT OG BESLUTNING OM DIGITALISERING I NORGE OG DANMARK	8
ANALYSEDESIGN: TRE HOVEDDELER.....	10
ANALYTISK TILNÆRMING: STRUKTUR OG AKTØR	12
DISPOSISJON.....	13
KAPITTEL 2. TEORETISK TILNÆRMING	15
HVIKKE DRIVKREFTER DEFINERER DET NASJONALE POLITISKE HANDLINGSROMMET?	15
TEKNOLOGI SOM DRIVKRAFT FOR SAMFUNNSUTVIKLINGEN.....	16
<i>Fra analog til digital distribusjonsteknologi</i>	<i>17</i>
<i>Tesen om teknologisk determinisme</i>	<i>19</i>
HVOR STYRENDE ER ØKONOMISKE FAKTORER FOR SAMFUNNSUTVIKLINGEN?	21
<i>Markedutviklingen for digital distribusjon i Europa</i>	<i>21</i>
<i>Tesen om økonomisk globalisering</i>	<i>24</i>
INTERNASJONALT POLITISK KLIMA SOM STYRINGSFAKTOR FOR SAMFUNNSUTVIKLINGEN.....	26
<i>Politiske beslutninger om utbygging av digitale bakkenett i Europa.....</i>	<i>28</i>
<i>EU-Kommisjonens tilnærming: En markedsstyrt overgang til digital-tv</i>	<i>29</i>
<i>Tesen om politisk konvergens</i>	<i>30</i>
POLITISKE DILEMMAER VED OVERGANG FRA ANALOG TIL DIGITAL DISTRIBUSJON.....	31
<i>Hensynet til allmennkringkastingskanalene</i>	<i>32</i>
<i>Fjernsynsmarkedet i Norge og Danmark</i>	<i>34</i>
Tabell 2.1 Sentrale kanaler i det norske og danske fjernsynsmarkedet per 2002	35
<i>Prinsippet om universell dekning</i>	<i>35</i>
<i>Distribusjonsmarkedet i Norge og Danmark</i>	<i>37</i>
Tabell 2.2 Det norske og danske distributørmarkedet per 2002	38
<i>Avviklingen av de analoge tv-sendingene</i>	<i>39</i>
<i>Markedsstyring eller statlig styring?.....</i>	<i>41</i>
<i>Regjeringssammensetting og politisk klima i Norge og Danmark</i>	<i>42</i>
OPPSUMMERING.....	44

KAPITTEL 3. METODISK TILNÆRMING.....	47
AVGRENSNING AV EMPIRISK FELT: KOMPARATIV METODE	47
INNSAMLING OG ANALYSE AV EMPIRISK MATERIALE: OFFENTLIGE DOKUMENTER OG DOKUMENTANALYSE.....	48
<i>Offentlige politiske dokumenter</i>	50
<i>Dokumenter fra aktørene i bransjen</i>	52
<i>Hva er et løsningsforslag, og hvordan definerer man et argument?</i>	52
METODISKE UTFORDRINGER VED DOKUMENTANALYSE OG KOMPARATIVE METODER.....	53
<i>Skjevt kunnskapsforhold om analyseobjektene</i>	53
<i>Få partipolitiske argumenter i Danmark</i>	54
<i>Problemet med å posisjonere danske bransjeaktører</i>	55
<i>Å skyte på bevegelige mål</i>	56
OPPSUMMERING.....	57
KAPITTEL 4. TRE LØSNINGSFORSLAG FOR OVERGANGEN TIL DIGITAL FJERNSYNSDISTRIBUSJON.....	59
LØSNINGSFORSLAG 1: UTBYGGING AV ET DIGITALT BAKKENETT	60
<i>Et norsk løsningsforslag presenteres og videreføres</i>	61
<i>Flere varianter av det danske løsningsforslaget skisseres</i>	65
Tabell 4.1. Løsningsforslag om utbygging av et digitalt bakkenett.....	68
LØSNINGSFORSLAG 2: DISTRIBUSJON VIA BREDBÅND	69
<i>Tidlige politiske visjoner om hybridnettet i Danmark</i>	71
<i>Utbygging av næringsfremmende bredbåndsnett i Norge og Danmark</i>	73
LØSNINGSFORSLAG 3: STATUS QUO, SATELLITT- OG KABELDISTRIBUSJON	76
OPPSUMMERING.....	77
KAPITTEL 5. ALLIANSER, KONFLIKTER OG ARGUMENTER.....	79
AKTØRER OG ARGUMENTER FOR ET DIGITALT BAKKENETT	79
<i>Relativt bred partipolitisk støtte i Norge, motstand fra opposisjonspartiene</i>	79
<i>Lite partipolitisk debatt i Danmark: Privatisering av TV 2/Danmark som forstyrrende element</i>	80
<i>Bred støtte fra NRK og TV 2: Etableringen av NTV</i>	82
<i>Betinget støtte fra DR og TV 2/Danmark</i>	86
<i>Et riksdekkende nasjonalt og kulturelt "heimevern"</i>	88
AKTØRER OG ARGUMENTER FOR DISTRIBUSJON VIA BREDBÅND	91
<i>Tidlig – men kortvarig – støtte fra NRK</i>	92
<i>Norsk konstellasjon på tvers av aktørgruppene</i>	93
<i>Drømmen om et informasjons- og nettverkssamfunn</i>	94
AKTØRER OG ARGUMENTER FOR EN KOMBINASJON AV DIGITAL SATELLITT- OG KABELDISTRIBUSJON	95
<i>Ulik støtte fra norsk og dansk distribusjonsallianse</i>	96
<i>Hvorfor bruke penger på noe vi allerede har?</i>	98
OPPSUMMERING.....	98

KAPITTEL 6. VEDTAK OM UTBYGGING AV DIGITALE BAKKENETT.....	101
DET POLITISKE VEDTAKET I NORGE: MARKEDSDREVET UTBYGGING I REGI AV NTV	101
<i>Reguleringsmodell med rask avvikling av de analoge bakkenettene</i>	<i>102</i>
DET POLITISKE VEDTAKET I DANMARK: INDIREKTE STATLIG UTBYGGING I REGI AV DR OG TV 2/DANMARK..	105
Tabell 6.1. Politiske vedtak om utbygging av et digitalt bakkenett.....	108
HVORDAN FORKLARE FORSKJELLENE MELLOM DET NORSKE OG DET DANSKE POLITISKE VEDTAKET?	108
<i>Ulik vurdering av internasjonale erfaringer og tidsperspektiv på regjeringsnivå.....</i>	<i>109</i>
<i>Effekten av en dominerende aktør: NTV som premissleverandør</i>	<i>110</i>
<i>Effekten av en konkurrerende mediepolitisk sak: Privatisering av TV 2/Danmark</i>	<i>112</i>
OPPSUMMERING.....	112
KAPITTEL 7. AVSLUTNING OG KONKLUSJON.....	115
OVERGANGEN TIL DIGITAL DISTRIBUTJON DEFINERT SOM ET POLITISK PROBLEM	115
OVERNASJONALT RAMMEVERK, NASJONALE KRITERIER	118
EN EGNET METODE?.....	119
REFERANSELISTE.....	121
LITTERATUR.....	121
NORSKE OFFENTLIGE DOKUMENTER	126
<i>Politiske dokumenter</i>	<i>126</i>
<i>Bransjedokumenter</i>	<i>127</i>
DANSKE OFFENTLIGE DOKUMENTER.....	128
<i>Politiske dokumenter</i>	<i>128</i>
<i>Bransjedokumenter</i>	<i>129</i>
<i>Presseklipp</i>	<i>129</i>
EU-DOKUMENTER OG ANDRE EUROPEISKE OFFENTLIGE DOKUMENTER	130
NETTADRESSER.....	130
ANNET.....	131
VEDLEGG	133
VEDLEGG 1. EKSEMPEL PÅ KODESKJEMA FOR POLITISKE DOKUMENTER	133
VEDLEGG 2. EKSEMPEL PÅ KODESKJEMA FOR ARGUMENTER FOR ET DIGITALT BAKKENETT I DE NORSKE OG DANSKE POLITISKE DOKUMENTER.....	134

KAPITTEL 1. POLITISK STYRING OG NASJONALT HANDLINGSROM

Siden begynnelsen av 1990-tallet har mulighetene og utfordringene knyttet til digital-tv og digital distribusjon vært diskutert politisk i de fleste europeiske land. Til tross for nasjonale forskjeller, har de politiske debattene i Europa båret preg av mange av de samme usikkerhetsmomentene knyttet til digitaliseringens teknologiske, økonomiske, kulturelle og politiske konsekvenser. *Teknologisk* forskyver digitaliseringsprosessen grensene mellom kringkasting, tele og IT. For kringkastingssektoren fører overgangen fra analog til digital distribusjon til et økt antall kanaler og forbedrede muligheter for adgangskontroll (NOU 1999:26, Kulturministeriet 1998). *Økonomisk* åpner digitaliseringsprosessen for nye markedsallianser og nye inntjeningsmåter (Henten et al 2000, Humphreys og Lang 1998, Parker 1999). Parallelt er et globalisert mediemarked bestående av kommersielle bransjeaktører med nedslagsfelt i flere land etablert. Disse utviklingstrekkene er antatt å forstyrre balansen i mediesektoren og tvinge bransjeaktørene til å posisjonere seg på nytt (Søndergaard 1998). *Kulturelt* endrer nye medier, nye tjenester og nye bruksmåter kringkastingssektorens tradisjonelle form som broadcaster, og åpner for økt brukerdeltagelse og individualitet (Allen 1998, Livingstone 1999). Samlet endrer disse utviklingstrekkene grunnlaget for den *politiske* styringen av mediesektoren. Den nasjonale politiske styringen utfordres på samme tid av et stadig mer omfattende overnasjonalt politisk rammeverk (Levy 1999, Papathanassopoulos 2002, Steemers (red.) 1998, Galperin 2004).

Tema og problemstilling

Digitaliseringsprosessen medfører i stor grad de samme konsekvensene på tvers av landegrensene. På samme tid eksisterer det nasjonale utfordringer og prioriteringer. Tema for oppgaven er digitaliseringen av kringkastingssektoren og de utfordringer og muligheter dette teknologiskiftet skaper for den nasjonale politiske styringen av mediene. Oppgavens problemstilling er:

Hvordan bidrar generelle drivkrefter til å definere handlingsrommet i ulike land ved en overgang til digital fjernsynsdistribusjon?

Jeg vil spesielt legge vekt på tre *generelle drivkrefter* som kan definere handlingsrommet: For det første den teknologiske utviklingen av digital-tv og digital distribusjonsteknologi. For det andre etableringen av et globalisert mediemarked. Og for det tredje politiske beslutninger i andre land og fremveksten av et overnasjonalt regelverk (se mer kapittel 2).

Med *handlingsrom* mener jeg nasjonale myndigheters mulighet til å fatte ulike politiske beslutninger basert på nasjonale særtrekk og ideologisk ståsted. Det kan dessuten være fruktbart å se om det eksisterer noen forskjeller mellom *reelt* og *opplevd* handlingsrom. Jeg vil undersøke handlingsrommet ved å gjennomføre en komparativ analyse av den politiske debatten og beslutningen om overgang til digital distribusjon i Norge og Danmark.

Overgangen til digital fjernsynsdistribusjon har jeg delt inn i to faser: For det første *introduksjonen* av digitale fjernsynssendinger, og for det andre *avviklingen* av de analoge sendingene. En overgang til digital distribusjon innebærer at begge fasene er gjennomført, det vil si at digitale fjernsynssendinger har erstattet de analoge (BIPE 2002). Distribusjonsmarkedene i de fleste europeiske land befinner seg per våren 2004 i en mellomposisjon mellom første og andre fase. Digital-tv er i de fleste europeiske landene introdusert gjennom en eller flere distribusjonsplattformer, men de analoge signalene er bare delvis avviklet.¹

Det eksisterer en bred enighet om at en overgang til digital distribusjon er ønskelig blant de politiske myndighetene og bransjeaktørene i Europa. Digital distribusjonsteknologi har en rekke fordeler for samfunnet generelt og kringkastingssektoren spesielt (se kapittel 2). Det er imidlertid uenighet om hvordan overgangen til digital distribusjon skal og bør skje. I så måte fremstilles *teknologiskiftet* som et problem de politiske myndighetene må ta stilling til (se Syvertsen 2004: 62-65). Problemet aktualiserer noen *kulturpolitiske dilemmaer* av stor nasjonal betydning. Ved å analysere tre slike dilemmaer vil jeg undersøke de norske og danske myndighetenes handlingsrom til å fatte politiske beslutninger om digitalisering av kringkastingssektoren. Ulik vekting av dilemmaene vil resultere i ulike politiske beslutninger, og disse vil i stor grad avhenge av om de politiske myndighetene ønsker å gripe inn, eller la markedet styre overgangen til digital distribusjon (se mer kapittel 2).

¹ Utviklingen av digital distribusjonsteknologi i Europa er langt fra entydig. Tendensen til at digital distribusjon erstatter analog distribusjon blir imidlertid påpekt i en rekke rapporter og politiske dokumenter om digital distribusjon (IDATE 2000, Andersen Consulting 2002, BIPE 2002, St.meld. nr. 46 (1998-1999), St.meld. nr. 44 (2002-2003), Kulturministeriet 1998, 2000a).

Det første politiske dilemmaet er knyttet til allmennkringkastingskanalene. I Europa ble denne typen kanaler opprinnelig sikret gode teknologiske og økonomiske rammevilkår mot at de fylte viktige samfunnsoppgaver (Syvertsen 1999, 2004, Lowe og Hujanen (red.) 2003).² Et økende antall andre kanaler utfordrer allmennkringkastingskanalenes legitimitet. Et spørsmål er derfor om allmennkringkastingskanalene fortsatt skal sikres gode tekniske og økonomiske rammebetingelser, eller om et økt antall kanaler svekker grunnlaget for denne typen kringkasting. Det første dilemmaet er *å bevare og fornye allmennkringkastingskanalene på en måte det er politisk enighet om, uten å komme i konflikt med konkurransepolitiske mål.*

Det andre politiske dilemmaet er knyttet til etableringen av et riksdekkende digitalt distribusjonsnett. Riksdekkende 'universell' dekning av viktige samfunns- og kulturtilbud er et viktig forbrukerpolitisk siktepunkt. Ved å etablere et universelt digitalt nett kan myndighetene øke den digitale kompetansen i samfunnet og forbedre befolkningens mulighet til å delta i den offentlige debatten. På den måten kan myndighetene unngå å forsterke negative sosiale skillelinjer i befolkningen (Rakow 1999, Tambini 1999). Utbygging av riksdekkende distribusjonsnett er imidlertid kostnadskreven, og vil i mange land ikke kunne finansieres utelukkende gjennom markedsøkonomiske prinsipper. Det har derfor vært diskutert hvem som skal betale for en slik utbygging. Det andre dilemmaet er *å sikre universell dekning ved overgangen til digital distribusjon uten å hindre forretningsmessig utnyttelse av potensialet i ny teknologi.*

Det siste politiske dilemmaet er knyttet til tidsplanen for avvikling av de analoge tv-signalene. En slik avvikling har medført store politiske og markedsmessige utfordringer i de landene som har etablert omfattende digitale nettverk. Forbrukernes etterspørsel etter digital-tv har vært mindre enn bransjen forventet, med det resultat at overgangen fra analog til digital distribusjon har tatt lang tid. Et sentralt spørsmål har derfor vært om statlige myndigheter skal gripe inn for å fremskynde forbrukernes overgang fra en analog til en digital distribusjonsplattform. Det siste dilemmaet er *å gjennomføre en rask avvikling av de analoge distribusjonsnettene uten unødige belastninger for forbrukeren.*

² Allmennkringkastingsbegrepet vil bli nærmere redegjort for i neste kapittel.

De politiske beslutningene som skal treffes om overgangen til digital distribusjon omfatter i hovedsak to valg. For det første *valg av teknologi*, det vil si hvilken distribusjonsplattform som skal digitaliseres. Digital fjernsynsdistribusjon kan foregå på flere måter. Per våren 2004 var fjernsynssignaler i Europa hovedsakelig distribuert digitalt via tre plattformer: *Digital satellitt*, *digital kabel* og *digitalt bakkenett*.³ Foruten disse plattformene, kan fjernsynssignaler også distribueres digitalt via *bredbånd* og andre såkalte fremtidsrettete nett.⁴ De ulike distribusjonsplattformene har ulike egenskaper og vil i varierende grad kunne underlegges nasjonal politisk styring. Den andre beslutningen som skal treffes er *valg av reguleringsmodell*. Grovt sett kan vi skille mellom to idealtypiske reguleringsmodeller; én som tar utgangspunkt i markedet som den grunnleggende styringsmekanismen for samfunns- og medieutviklingen, og én som fremhever viktigheten av statlig styring og regulering. I denne oppgaven vil begrepet reguleringsmodell både omfatte grad av politisk styring og beslutninger om de ulike dilemmaene (se mer kapittel 2).

Presentasjon av casene: Politisk debatt og beslutning om digitalisering i Norge og Danmark

Med fokus på nasjonalt handlingsrom er det fruktbart å analysere den politiske debatten og beslutningen om overgang fra analog til digital distribusjon i to land som både har likhetstrekk og nasjonale forskjeller. Jeg har som sagt tidligere valgt å sammenligne Norge og Danmark. Innledningsvis vil jeg presentere likheter og forskjeller mellom landene. Disse vil bli utdypet i analysene.

De to landene har en rekke *likhetstrekk* som gjør det naturlig å forvente en høy grad av samsvar mellom landene når det gjelder de politiske beslutningene om overgang til digital fjernsynsdistribusjon. For det første kan begge land betegnes som rike velferdsstater og såkalte ”konsensusdemokratier” (Andersen Consulting 2002: 40-42, Heidar og Berntzen 1995: 47). I begge land har befolkningen høy teknologisk kompetanse og god adgang til informasjons- og kommunikasjonsteknologi (International Telecommunication Union 2003).

³ På dansk ’jordbaseret’, på engelsk ’terrestrial’. I Norge benyttes dessuten betegnelsen ’marknett’ og forkortelsen ’DTT’ (Digital Terrestrial Television). Jeg vil for enkelhets skyld bruke begrepet ’bakkenett’ gjennom hele oppgaven selv om dette begrepet kan sies å være villedende, da signalene overføres i luftlinje gjennom sendemaster og ikke gjennom kabler i bakken.

⁴ Bredbånd er en upresis samlebetegnelse for ulike fiberoptiskenett og telenett med høy kapasitet. Fordi betegnelsen ’bredbånd’ blir brukt i mitt analysemateriale er det likevel den betegnelsen jeg vil bruke (se mer kapittel 4).

For det andre er det mange likheter mellom det norske og det danske fjernsynssystemet, og når det gjelder den politiske styringen av mediene (Søndergaard 1996, Bastiansen og Syvertsen 1996, Syvertsen 1997). Videre tilhører begge land små regioner og språklige felleskap, forhold som både har betydning for de økonomiske og politiske aspektene ved kringkastingssektoren og reguleringen av den (se mer kapittel 2). For det fjerde foregikk den politiske debatten om overgang til digital distribusjon – og utviklingen av slik distribusjon i markedet – nokså parallelt i Norge og Danmark. I motsetning til den politiske debatten og markedsutviklingen i for eksempel Storbritannia, Spania og Sverige, kan verken Norge eller Danmark betegnes som europeiske modell- eller foregangsland når det gjelder digitaliseringen av kringkastingssektoren (se mer kapittel 2).

Det er også noen *forskjeller* mellom landene som kan ha betydning for den politiske debatten og beslutningen om digitalisering av kringkastingssektoren. Forskjellene er først og fremst knyttet til topografisk variasjon og befolkningstetthet. Dette er faktorer som gjør at landsdekkende fjernsynsdistribusjon er langt mer teknisk og økonomisk utfordrende i Norge enn i Danmark (se mer kapittel 2). I den europeiske kringkastingshistorien har imidlertid slike forskjeller mellom landene vist seg å spille en mindre rolle. I løpet av 1940-, 1950- og 1960-tallet ble for eksempel de analoge kringkastingsnettene i Europa etablert på tilsvarende måte (Humphreys 1996).

Foruten disse likhetene og forskjellene mellom Norge og Danmark er det noen faktorer hvor landene har *moderate forskjeller*. En slik moderat forskjell er knyttet til statlig eierskap. Tradisjonelt har det vært en høyere grad av statlig involvering og eierskap i det norske næringslivet enn i det danske (Heidar og Berntzen 1995, Storsul 2002). I min analyse blir det dermed interessant å vurdere om denne moderate forskjellen også avtegner seg i beslutningen om digitalisering av kringkastingssektoren. På samme tid kan det danske kringkastings-systemet betegnes som mer monopolistisk og utsatt for statlig styring enn det norske (Andersen Consulting 2002: 45-56, se mer kapittel 2). Etter regjeringsskiftet til den borgelige koalisjonsregjeringen under statsminister Anders Fogh Rasmussen⁵ i november 2001, har imidlertid den danske kringkastingspolitikken dreid i retning av liberalisering og privatisering i tråd med regjeringens øvrige politikk. Et annet område hvor det er moderate forskjeller, er mellom det norske og det danske distribusjonsmarkedet for fjernsyn. Både når det gjelder

⁵ Fogh Rasmussen-regjeringen består av de borgelige partiene Venstre og Det Konservative Folkeparti.

balansen mellom de ulike distribusjonsplattformene og andelen nasjonale aktører på distribusjonsmarkedet er det moderate forskjeller mellom landene (se mer kapittel 2). En siste moderat forskjell mellom Norge og Danmark er relasjon og tilknytning til EU: Danmark er fullverdig medlem, mens Norge er svakere tilknyttet gjennom EØS-avtalen.

Aktører i analysen er statlige myndigheter, politiske interesser og sentrale bransjeaktører i Norge og Danmark. I tillegg til disse aktørgruppene er EU – og i denne oppgaven først og fremst EU-Kommisjonen – en politisk aktør med overnasjonal beslutningsmyndighet. Generelt må de ulike gruppene av aktører forventes å ha grunnleggende forskjellige interesser i digitaliseringsprosessen: For bransjeaktørene vil utgangspunktet være å etablere nye inntjeningsmuligheter og forsvare eksisterende markedsandeler, mens de statlige myndighetene ønsker å oppfylle politiske målsettinger (BIPE 2002, SEC (2003) 992).⁶ Foruten disse generelle interessekonfliktene vil det naturlig nok finnes ulike interesser basert på markedsposisjon, ideologisk ståsted og lignende.

Analysen er avgrenset til tidsrommet våren 1996 til våren 2004. I denne perioden foregikk de mest sentrale debattene om digitalisering av kringkastingssektoren i Norge og Danmark, og de viktigste politiske beslutningene ble fattet. Digitalisering av kringkastingssektoren ble naturlig nok også diskutert før 1996, men det kom ikke konkrete forslag om overgang fra analog til digital distribusjon. Jeg vil særlig fokusere på tidsrommet fra 2000 til 2004. I løpet av disse fire årene ble det i begge land fattet beslutninger av stor viktighet for utviklingen av digitalt fjernsyn i Norge og Danmark.

Analysedesign: Tre hoveddeler

For å kunne si noe om det opplevde og reelle handlingsrommet til å fatte politiske beslutninger, har jeg valgt å operasjonalisere problemstillingen i et analysedesign bestående av tre deler. De to første delene omhandler den politiske debatten rundt overgangen til digital distribusjon i Norge og Danmark, og vil kunne si noe om de politiske myndighetenes opplevde handlingsrom. Den siste analysedelen omhandler beslutningen om overgang til digital distribusjon, og vil kunne si noe om det reelle handlingsrommet.

⁶ En tredje aktørgruppe – som ikke er analysert i oppgaven – er naturligvis seerne eller brukerne. Generelt kan man si at denne gruppen ønsker å få et best mulig tv-tilbud (BIPE 2002, SEC (2003) 992).

Den første delen tar sikte på å identifisere *hvilke løsningsforslag som ble lansert og debattert for overgangen fra analog til digital fjernsynsdistribusjon i Norge og Danmark*. De ulike løsningsforslagene er både knyttet til valg av distribusjonsteknologi og reguleringsmodell. De ulike distribusjonsplattformene åpner for varierende grad av nasjonal politisk styring, og valg av reguleringsmodell avhenger derfor til en viss grad av distribusjonsteknologi. Ved å analysere de ulike løsningsforslagene som ble lansert i den politiske debatten, vil jeg kunne si noe om hvordan aktørene oppfattet det nasjonale handlingsrommet. Dersom flere ulike forslag ble fremmet og diskutert, tyder dette på at aktørene oppfattet at de reelt hadde flere valgmuligheter. Dersom debatten i begge land derimot konsentrerte seg om de samme løsningsforslagene, og dersom disse forslagene var i tråd med den dominerende tendensen i Europa, kan dette peke i retning av at aktørene oppfattet handlingsrommet som lite. Jeg ønsker dessuten å analysere hvordan aktørene håndterte nasjonale særtrekk. Var for eksempel topografisk variasjon og spredt bosetting viktig i de norske løsningsforslagene?

Den andre analysedelen vil for det første omhandle *hvilke dominerende aktører og allianser som grupperte seg bak de ulike løsningsforslagene*. De ulike distribusjonsplattformene har som sagt ulike egenskaper. Dette skaper forventning om at ulike aktører vil støtte ulike løsningsforslag. Det er nærliggende å forvente at private og kommersielle satellitt- og kabeldistributører vil støtte et løsningsforslag med minst mulig statlig styring, mens mange politiske myndigheter vil ønske å beholde en viss styringsrett. Jeg vil ta utgangspunkt i de aktørene og alliansene som i særlig grad markerte seg for de ulike løsningsforslagene i den politiske debatten. Oppsto de samme alliansene og konfliktene i begge land? Etableringen av tilsvarende allianser i Norge og Danmark kan for eksempel peke i retning av at noen strukturerende drivkrefter begrenset effekten av nasjonale særtrekk. Allmennkringkastingskanalene har en spesiell funksjon som mediepolitisk redskap. Disse kanalenes interesse er derfor av stor betydning. Stilte allmennkringkastingskanalene seg bak det samme forslaget i Norge og Danmark? I Europa har allmennkringkastingskanalene generelt støttet utbyggingen av et digitalt bakkenett. Ble en slik utbygging også støttet av de norske og danske allmennkringkastingskanalene?

Denne analysedelen vil dessuten omhandle *hvilke sentrale argumenter som lå bak de ulike løsningsforslagene*. Også her vil jeg konsentrere meg om hvilke argumenter som i særlig grad ble brukt for å forsvare de ulike løsningsforslagene i Norge og Danmark. Et spørsmål vil være om de samme argumentene fikk gjennomslagskraft i begge land. I henhold problemstillingen

om nasjonalt handlingsrom vil argumenter med henvisning til nasjonale særtrekk være av spesiell interesse. Spilte for eksempel henvisninger til de nasjonale aktørene og den nasjonale fjernsynssektoren en viktig rolle i den politiske debatten i de to landene?

Den tredje og siste analysedelen vil omhandle *hvilke sentrale likheter og forskjeller som preget de politiske vedtakene om overgang fra analog til digital distribusjon*. De politiske vedtakene innebærer både valg av distribusjonsteknologi og av reguleringsmodell. Hvilken politisk beslutning ble fattet av de politiske myndighetene i Norge og Danmark, og hva hadde disse til felles? Er det høy grad av samsvar mellom beslutningene, kan dette peke i retning av at det reelle nasjonale handlingsrommet til å fatte politiske beslutninger er definert av mange av de samme drivkreftene. Sammenfallende vedtak kan imidlertid også skyldes ulike nasjonale utfordringer og prioriteringer. Det er derfor viktig å analysere hvilke faktorer som lå til grunn for beslutningene. I hvor stor grad var for eksempel erfaringer og politiske beslutninger i andre europeiske land viktige for den norske og danske regjeringens begrunnelser for sine vedtak? Hvilket tidsperspektiv lå til grunn for de politiske beslutningene i Norge og Danmark? Var det for eksempel viktig å være ledende i utviklingen og ta i bruk ny teknologi, selv om de økonomiske utsiktene for inntjening var usikre? Eller var det tvert imot viktig å vente til en dominerende trend hadde etablert seg, og lære av erfaringene i andre land?

Analytisk tilnærming: Struktur og aktør

Den skisserte undersøkelsen kan betegnes som en *deskriptiv studie av mediepolitiske forhold*. I motsetning til en normativ studie som evaluerer og vurderer mediepolitikken innhold, søker en deskriptiv studie å forstå, beskrive og forklare den mediepolitiske utformingen. Trine Syvertsen (2004: 55-59) skisserer to hovedtilnærminger for en slik studie innenfor den mediepolitiske forskningstradisjonen⁷; analyser av *mediepolitiske aktører* og analyser av *strukturelle rammebetingelser*. Som Syvertsen påpeker, kan disse tilnærmingene kombineres, og det er nettopp en slik kombinasjon av et klassisk aktørperspektiv med nyere mediepolitiske strukturanalyser jeg ønsker å gjøre.

⁷ Se Trine Syvertsen (2004, kapittel 3) for beskrivelse av fremveksten av den norske mediepolitiske forskningstradisjonen og ulike tilnærmingmåter for mediepolitiske analyser.

Aktørperspektivet, beskrevet av blant andre Anthony Giddens (1984: 6), innebærer at aktørene oppfattes som kompetente og rasjonelle. En forutsetning vil være at deres handlinger er intenderte og motivert ut ifra klart definerte mål, samt kunnskap om tilgjengelige alternativer. Ifølge Øyvind Østerud har teorier med et utpreget aktørperspektiv møtt problemer, blant annet fordi aktørene ”ofte bryter rasjonalitetsforutsetningene om bl.a. klare, stabile og innbyrdes forenelige mål” (1996: 43). Dette er et velkjent problem innen organisasjonsteori. Organisasjonene har ofte uklare og usammenhengende mål, uoversiktlige mål-middelkoblinger, og varierende deltakelse med skiftende aktivitet (Østerud 1996: 46). Som Trine Syvertsen (2004: 62-65) påpeker, er heller ikke mediepolitikken alltid uttrykk for fastlagte strategier, mediepolitiske mål eller nøyaktige vurderinger. Mediepolitikken kan også være et resultat av tilfeldigheter, symbolsk regulering eller forsøk på politisk ”brannslukking” av kontroversielle saker.

Utfordringene knyttet til aktørperspektivet kan ifølge Trine Syvertsen (2004: 57-59) reduseres ved å ta i bruk mediepolitiske *strukturanalyser*. I slike analyser blir aktørene plassert innenfor en sosial og økonomisk virkelighet. På den måten kan faktorer som påvirker aktørenes handlingsbetingelser identifiseres. Ved en slik kombinasjon av perspektiver knyttet til aktør og struktur kan mediepolitikken beskrives, forstås og forklares på bakgrunn av de teknologiske, økonomiske og politiske rammevilkårene, og aktørenes handlingsrom innenfor dette feltet.

Disposisjon

Jeg har nå redegjort for oppgavens *tematiske felt*, det vil si digitalisering av kringkastingsektoren og de utfordringer og muligheter dette teknologiskiftet skaper for den politiske styringen av mediene. I neste kapittel vil jeg presentere de *teoretiske perspektivene* som ligger til grunn for analysen. Jeg vil diskutere tre drivkrefter som innenfor den medievitenskapelige forskningslitteraturen er antatt å legge strukturerende føringer på samfunnsutviklingen og på den måten definerer det nasjonale politiske handlingsrommet. Deretter vil jeg utdype tre politiske dilemmaer som aktualiseres ved overgangen til digital distribusjon, samt hvilke mediepolitiske handlingsalternativer myndighetene har til rådighet.

Kapittel 3 omhandler de *metodiske valgene og tilnærmingsformen* som ligger til grunn for mine analyseresultater, samt en drøfting av disse opp mot vitenskapelige idealer. Som skissert

har jeg valgt å tilnærme meg problemstillingene gjennom et komparativt forskningsdesign. Det empiriske materialet består hovedsakelig av offentlige dokumenter.

Oppgaven har tre *analysekapitler* som tar for seg hver sin analysedel. I det første, kapittel 4, vil jeg identifisere hvilke *løsningsforslag* for overgangen til digital distribusjon som ble lansert og diskutert i Norge og Danmark. I kapittel 5 vil jeg identifisere hvilke dominerende *aktører og allianser*, og hvilke *argumenter* som var knyttet til de ulike løsningsforslagene. I det siste analysekapittelet, kapittel 6, vil jeg identifisere og diskutere *de politiske vedtakene* for overgang til digital fjernsynsdistribusjon i Norge og Danmark.

Kapittel 7 er oppgavens *avslutnings- og konklusjonsdel*. I dette kapittelet vil jeg oppsummere min analyse og trekke linjer tilbake til oppgavens problemstilling, samt diskutere i hvilken grad min metode har vært egnet til å analysere problemstillingen.

KAPITTEL 2. TEORETISK TILNÆRMING

Innledningsvis stilte jeg en rekke spørsmål knyttet til nasjonalt handlingsrom og politisk styring av kringkastingssektoren. I dette kapittelet vil jeg utdype disse spørsmålene. Formålet er å etablere et teoretisk rammeverk med begreper, perspektiver og dimensjoner til bruk i analysen. Kapittelet er inndelt i to hoveddeler. I den første delen vil jeg redegjøre for tre drivkrefter som vi kan si definerer det nasjonale handlingsrommet. Som skissert innledningsvis er disse knyttet til teknologi, økonomi og politikk. For å skape nærhet til den videre drøftingen vil jeg konkretisere drivkreftene med eksempler knyttet til teknologiske, markedsmessige og politiske forhold i Norge, Danmark og Europa.

Den andre hoveddelen tar utgangspunkt i tre kulturpolitiske dilemmaer av stor nasjonal betydning som blir aktualisert ved overgangen til digital fjernsynsdistribusjon. Disse dilemmaene er knyttet til allmennkringkastingskanalene, etableringen av et riksdekkende digitalt distribusjonsnett og tidsplanen for avviklingen av analoge tv-signaler. Min problemstilling om nasjonalt handlingsrom vil bli analysert med henblikk på hvordan norske og danske politiske myndigheter forsøker å løse disse tre dilemmaene. Også beskrivelsen av de tre dilemmaene vil bli illustrert med eksempler fra det politiske systemet og markedsutviklingen i Norge og Danmark.

Hvilke drivkrefter definerer det nasjonale politiske handlingsrommet?

Hvordan bidrar generelle drivkrefter til å definere handlingsrommet i ulike land ved en overgang til digital fjernsynsdistribusjon? Dette spørsmålet er oppgavens problemstilling. Som skissert innledningsvis er min tilnærming til problemstillingen basert på en forståelse av at politiske beslutninger fattes i krysningpunktet mellom aktørenes interesser, intensjoner og handlinger på den ene siden, og strukturerende endringsprosesser som legger føringer på aktørenes handlingsrom på den andre siden. Den politiske beslutningen om digitalisering av kringkastingssektoren fattes derfor ikke i et vakuum, men må sees i lys av andre drivkrefter i samfunnet.

I min analyse vil jeg ta utgangspunkt i tre drivkrefter: For det første den teknologiske utviklingen av digital-tv, og da først og fremst av digital fjernsynsdistribusjon. For det andre

etableringen av et globalisert mediemarked og betydningen av kapitalsterke bransjeaktørers interesser i digitaliseringsprosessen i Europa. Og for det tredje betydningen av politiske beslutninger i andre land og fremveksten av et overnasjonalt regelverk. Disse tre drivkreftene er etablert med utgangspunkt i andre mediepolitiske analyser. For eksempel skisserer Trine Syvertsen (2001, 2004: 29-48) fire mediepolitiske drivkrefter som hun hevder legger grunnlaget for endringene i medienes posisjoner og roller. Disse drivkreftene er teknologiske endringer; privatisering og kommersialisering; internasjonalisering og globalisering; og endringer i mentalitet og kulturelt klima. Som Syvertsen påpeker, henger disse drivkreftene sammen med allmenne utviklingstrekk knyttet til teknologi, økonomi, politikk og kultur (se også Togeby et al 2003, kapittel 3).⁸ De tre drivkreftene jeg har valgt å ta utgangspunkt i, kan sies å representere tre samfunnsvitenskapelige teser: Teknologisk determinismetesen, økonomisk globaliseringstesen og politisk konvergenstesen.

Teknologi som drivkraft for samfunnsutviklingen

Analyser av *den teknologiske utviklingen* er en mye brukt innfallsvinkel for å forstå og forklare endringer i samfunnet, så vel som i kringkastingssektoren. Som Nils Petter Strømmen skisserer, har utviklingen av kringkastingsteknologien til alle tider utgjort et viktig premiss i den mediepolitiske debatten og definert rammene for den politiske konteksten (1999: 9-11, se også Noll 1999). For eksempel bidro innføringen av satellitt- og kabel distribusjon på 1980-tallet til en kjede av dyptgående endringsprosesser i det europeiske kringkastingsmarkedet. Gjennom den teknologiske utviklingen eksploderte antallet tilgjengelige kanaler, og de tidligere fysiske grensene for fjernsyns distribusjon mellom landene ble opphevet. Dette skapte omfattende endringer i kringkastingsmarkedet og den politiske styringen av mediene både nasjonalt og internasjonalt (Collins 1994, 1998).⁹ For seerne endret dessuten fjernsynstilbudet seg ved å øke i omfang og i stor grad endre form.¹⁰ Utviklingen av digital distribusjonsteknologi er både i bransjen og den medievitenskapelige forskningslitteraturen antatt å bidra til en lignende omveltningsspross.

⁸ Også andre dimensjoner er imidlertid trukket frem i den mediepolitiske forskningslitteraturen. For eksempel benytter Tanja Storsul en spatio-temporal dimensjon i sin analyse av politiske beslutninger om IKT- og telekommunikasjonssektoren (2002: 6). Denne dimensjonen viser hvordan etableringen av nye sosiale og teknologiske nettverk endrer sosial mening i tid og rom. Dimensjonene har derfor likhetstrekk med Syvertsens siste drivkraft – endringer i mentalitet og kulturelt klima (2004: 44-47).

⁹ For konsekvenser på det norske markedet, se for eksempel Trine Syvertsen 1992 og Eli Skogerbø 1996.

¹⁰ For en del tidligere "monopoland" slik som Norge og Danmark, hvor kringkastingsmarkedet på 1980-tallet hovedsakelig besto av allmennkringkastingskanaler, medførte introduksjonen av satellitt- og kabel fjernsyn en ny type kommersielle kanaler og programtilbud (se for eksempel Søndergaard 1996, Ytreberg 1999).

Fra analog til digital distribusjonsteknologi

Digital overføring av informasjon innebærer kort fortalt en elektronisk prosess der alle opplysninger blir representert ved hjelp av ulike kombinasjoner av binære tegn, ofte representert gjennom tegnene '0' og '1' (NOU 1999:26). *Digital fjernsynsdistribusjon* innebærer at tv-signaler blir digitalisert og sendt som en 'bitstrøm', før de dekodes i mottakerens digitale dekoder, ofte kalt en set-top-boks. Dekoderen er utstyrt med en elektronisk programguide (EPG) som presenterer kanal- og programinnhold så vel som eventuelle andre digitale tjenester, for eksempel tekst-tv, spill, e-post og lignende (NOU 1999:26, punkt 3.1.2.1).

Sammenlignet med analog kringkastingsdistribusjon har digitaliseringsprosessen tre viktige konsekvenser for kringkastingssektoren. For det første *fortettes og komprimeres* kringkastingssignalene i digitaliseringsprosessen, slik at frekvenskapasiteten økes. Dette skjer fordi digitale signaler er lettere å avlese og mindre sensitive for forstyrrelser og støy enn analoge signaler. På samme tid fjerner digitaliseringsprosessen all overflødig informasjon. Ved digital distribusjon overføres derfor kun det som endrer seg fra ett bilde til et annet, noe som innebærer at sendinger med mye bevegelse opptar mer av kapasiteten enn sendinger med lite bevegelse. Sendingenes kapasitetsbehov blir dessuten avgjort av hvilken bildeoppløsning som sendes, og høy bildeoppløsning opptar mer kapasitet enn lav. Frekvensbehovet styres derfor ikke av antall kanaler, men av hva som blir sendt. Den økte frekvenskapasiteten kan brukes til et høyere antall kanaler, nye tjenester eller forbedret lyd- og bildekvalitet¹¹ (se også NOU 1999:26, Kulturministeriet 1998).

For det andre gir digitaliseringen fordeler når det gjelder *kryptering og koding*. For kringkastingsdistributørene innebærer det en mulighet for mer effektiv adgangskontroll. Adgangskontroll er en forutsetning for ulike former for brukerbetalning, slik som abonnement, bestilling eller registrering (Henten et al 2000: 15). Mens betal-tv ved analog overføring stort sett begrenser seg til bestilling av hele kanaler og kanalpakker, vil digital distribusjon forenkle nyanserte bestillingen av utvalgte tjenester og programmer – eller slik tilfellet er ved såkalt *pay-per-view* – betaling bare for det seeren faktisk ser (Koboldt et al 1999). Bransjeaktørenes

¹¹ Mens strategien til bransjeaktørene i USA på slutten av 1990-tallet hovedsakelig var å utnytte den ledige frekvenskapasiteten til å gi bedre bildekvalitet gjennom High Definition TV (HDTV), har strategien til bransjeaktørene i Europa stort sett vært å få et høyere antall kanaler (Braun 1995, Dai et al 1996).

forventning om nye økonomiske inntjeningsmåter er i stor grad basert på de mulighetene som skapes med utgangspunkt i denne egenskapen.

For det tredje danner digital teknologi utgangspunktet for begrepet *konvergens*. Trine Syvertsen definerer konvergensbegrepet som ”en prosess der alle former for innhold kan formidles gjennom alle former for overføringsmedier” (2004: 30).¹² Denne prosessen har bakgrunn i at alle typer medier i økende grad bruker digital teknologi for bearbeiding, lagring og overføring (NOU 1999:26). Ett fremtredende trekk ved denne utviklingen er at tidligere skillelinjer mellom kringkasting, tele og IT blir mindre tydelige. Ifølge den norske konvergensutredningen vil en slik utvikling etter hvert føre til at disse sektorene ”beveger seg mot en mer eller mindre tett sammenvevet informasjons- og kommunikasjonssektor” (NOU 1999:26; 23).¹³ Et slikt utviklingstrekk forventes å forstyrre balansen mellom tidligere etablerte og atskilte maktkonsentrasjoner, og slik tvinge markedsaktørene til å posisjonere seg på nytt (Søndergaard 1998).

Ulike distribusjonsteknologier har ulike egenskaper og kan tilfredstille forskjellige politiske målsettinger. Digital satellittdistribusjon gir for eksempel på kort sikt det høyeste antallet kanaler, mens digital kabel- og bredbåndsdistribusjon åpner for integrerte returkanaler og dermed bedre muligheter for supplerende elektroniske tjenester. Avhengig av topografisk variasjon og befolkningstetthet, vil et digitalt bakkenett i de aller fleste land gi den høyeste dekningsprosenten. Satellittoperatørenes internasjonale nedslagsfelt gjør nasjonal regulering vanskelig. Distribusjon via kabel- eller bakkenett krever fysiske sendere i mottakerlandene og kan derfor i prinsippet underlegges nasjonal styring. Kapasiteten i de analoge bakkenettene har vært svært begrenset. Distribusjon via bakkenettene har av den grunn vært underlagt strengere nasjonal regulering enn distribusjon via de andre distribusjonsplattformene. I forhold til den politiske styringen av mediene står derfor utbyggingen av et digitalt bakkenett i en særstilling.

¹² Konvergensbegrepet kan differensieres. Eli Skogerbø (1998) skiller for eksempel mellom tre former for konvergens etter hvilke strukturer de sammenblander; *nettverkskonvergens*, *tjenestekonvergens* og *markedskonvergens*. Også andre differensieringer eksisterer (se for eksempel NOU 1999:26, Kulturministeriet og IT- og forskningsministeriet 2001).

¹³ Konvergensbegrepet og spådommer knyttet til begrepet er omdiskutert. Blant annet kan begrepet kritiseres for å ha utspilt sin rolle, da den teknologiske utviklingen bærer vel så mye preg av *divergens* som konvergens (Hilde Lovett, presentasjon 17.03.04).

Tesen om teknologisk determinisme

Det er altså ingen tvil om at innføringen av ny teknologi – deriblant digital teknologi – legger noen føringer på samfunns- og medieutviklingen. Årsaksforholdet mellom utviklingen av teknologiske oppfinnelser og endringsprosesser i samfunnet har vært grundig debattert. Raymond Williams (1990) presenterte to teknologisynter, den deterministiske og den symptomatiske. Som jeg snart skal utdype, er hovedforskjellen mellom disse synene hvorvidt sosial endring skal sees som et resultat av den teknologiske utviklingen, eller motsatt; hvorvidt den teknologiske utviklingen skal sees som et symptom på en sosial endringsprosess. Disse to teknologisyntene etablerer et fruktbart utgangspunkt for å analysere overgangen til digital distribusjon og de utfordringene og mulighetene et slikt teknologiskifte skaper for politisk styring og nasjonalt handlingsrom.

Et *deterministisk teknologisynter* brukes av Raymond Williams (1990) som en betegnelse på de oppfatninger som går i retning av å forklare samfunnsmessige endringer som resultat av den teknologiske utviklingen. Teknologi blir vurdert som en drivkraft som skaper endring og som utgjør et viktig premiss for sosial forandring og framskritt. Et slikt syn på den teknologiske utviklingen innebærer nødvendigvis et begrenset politisk handlingsrom. Dersom samfunnsutviklingen primært styres av ny teknologi, vil det si at den teknologiske utviklingen etablerer strukturelle rammebetingelser som både politiske myndigheter og bransjeaktører må handle innenfor. Myndighetenes rolle blir dermed å legge til rette for samfunnsutviklingen heller enn å styre den.¹⁴ Som Trine Syvertsen påpeker, blir begrepet teknologisk determinisme sjelden brukt som en beskrivelse om egne argumenter, men derimot for å gi en beskrivelse av perspektiver utenfra, ofte med den hensikt å karakterisere perspektivet som for enkelt (2004: 32).

Et *symptomatisk teknologisynter* innebærer ifølge Raymond Williams (1990) en forståelse av den teknologiske utviklingen som et symptom på en sosial utviklingsprosess som allerede er i gang. I motsetning til et deterministisk teknologisynter, innebærer et slikt syn at teknologiske nyvinninger er redusert og marginalisert til biprodukter av den generelle samfunnsutviklingen. Svært forenklet innebærer et symptomatisk teknologisynter at samfunnet skaper teknologien,

¹⁴ I debatten om digitalisering av kringkastingssektoren kan et deterministisk teknologisynter blant annet spores hos den danske folketingsrepresentanten Aage Frandsen (SF), når han uttaler: "Der er en række ting, som jo er afledet af, at der er sket nogle teknologiske ændringer, og det gør så, at vi er nødt til at ændre lovgivningen af den grund" (Folketingstidende (1999-2000) Debatten om L 272).

ikke at teknologien skaper samfunnet. Begge synene forutsetter imidlertid et begrenset politisk handlingsrom. Innenfor både det deterministiske og det symptomatiske teknologisynet er politiske beslutninger i stor grad definert av andre drivkrefter i samfunnet.

Som Tanja Storsul (2002: 16) påpeker, befinner mange forskere seg i en mellomposisjon med hensyn til årsaksforholdet mellom innføringen av ny teknologi og endringer i samfunnet. De to teknologisynene kan derfor betegnes som ytterpunkter på en skala hvor en rekke forskjellige synspunkter befinner seg. For eksempel skriver Taisto Hujanen og Gregory Ferrell Lowe: "As always, what is most important for societies and cultures is not the technology per se but the consequences of applications" (2003: 9). Tilsvarende argumenterer Jeanette Steemers (1998) for at ny digital teknologi åpner for en rekke nye bruksmåter, men at andre faktorer som politisk velvilje og økonomiske interesser må være til stede for at utviklingen skal skje. Endringene som kommer til syne i mediesektoren er ifølge Steemers derfor ikke alene et resultat av digitaliseringsteknologien, men av tidligere deregulering og kommersialisering (1998: 100, se også Parker 1999: 204, NOU 1999:26).

Raymond Williams (1990) kritiserer selv de to teknologisynene fordi han mener de mangler et integrert syn på forholdet mellom den teknologiske utviklingen og endringer i samfunnet. Det deterministiske synet legger for stor vekt på den teknologiske utviklingen, mens det symptomatiske synet gir utviklingen av ny teknologi en for marginal rolle. Som en løsning på dette presenterer Williams (1990: 14) et tredje perspektiv, som inkorporerer *intensjonene* som ligger til grunn for den teknologiske utviklingen. Innenfor dette perspektivet er utviklingen av ny teknologi en målstyrt prosess hvor teknologien utvikles med tanke på bestemte formål og brukersituasjoner. Utviklingen av digital distribusjonsteknologi er innenfor et slikt perspektiv et resultat av behov i kringkastingssektoren eller hos brukerne. Med dette mente imidlertid ikke Raymond Williams at sosiale behov alltid ville tilfredstilles gjennom teknologiske oppfinnelser. Utviklingen av nye teknologiske oppfinnelser er avhengig av legitimitet og finansieringsvilje hos teknologiprodusentene.

Raymond Williams mente dessuten det var fruktbart å skille mellom begrepene 'teknikk' og 'teknologi'. Teknikk definerte han som "en konstruksjon eller en metode", mens teknologi ble definert som "systemer av slike konstruksjoner eller metoder" (sitert i Syvertsen 1987: 30). Trine Syvertsen supplerer denne begrepsmessige nyanseringen ved å innføre begrepet 'sosial organisasjon'. Dette begrepet inkluderer samfunnets sosiale og økonomiske strukturer,

gjeldende ideologier og forståelsesformer (Syvertsen 1987: 30-31). Teknologibegrepet vil dermed i Syvertsens begrepsbruk både omfatter teknikk og sosial organisasjon. Jeg vil bruke teknologibegrepet om de mulighetene digitalisering og konvergens medfører, og da først og fremst digital distribusjonsteknologi. Et sentralt aspekt vil imidlertid være hvordan de ulike aktørene *fortolker og bruker* teknologibegrepet, og i hvor stor grad overgangen fra analog til digital distribusjonsteknologi blir vurdert et deterministisk eller et symptomatisk teknologisyn.

Hvor styrende er økonomiske faktorer for samfunnsutviklingen?

Analyser av *økonomiske faktorer* er en annen mye brukt innfallsvinkel for å beskrive endringsprosesser i samfunnet og i kringkastingssektoren. På samme måte som den teknologiske utviklingen kan økonomiske drivkrefter sees som sentrale styringsmekanismer i medieutviklingen. For kringkastingssektoren i Europa medførte innføringen av satellitt- og kabeldistribusjon på 1980-tallet for eksempel et økt fokus på de økonomiske sidene ved kringkastingssektoren. I både Norge og Danmark hadde kringkastingssektoren frem til 1980-tallet hovedsakelig blitt vurdert som et kulturelt produkt og omfattet av kulturpolitiske målsettinger. Innføringen av de kommersielle¹⁵ satellitt- og kabelkanalene gjorde både bransjen og de politiske myndighetene oppmerksomme på de industrielle sidene ved kringkastingssektoren. På samme tid fikk fjernsynsdistribusjonen en mer global karakter, og der møtte de nasjonale mediemarkedene større konkurranse fra overnasjonale bransjeaktører. Denne tendensen forventes å bli forsterket ytterligere ved overgangen til digital distribusjon.

Markedsutviklingen for digital distribusjon i Europa

Markedsutviklingen for digital distribusjon i Europa har i all hovedsak vært drevet frem av private og kommersielle satellittselskaper med nedslagsfelt i flere land, og i noe mindre grad av kabeloperatører med et regionalt eller nasjonalt nedslagsfelt. Det digitale fjernsynstilbudet i Europa har primært vært drevet frem som et betal-tv-tilbud (IDATE 2000, Andersen Consulting 2002, BIPE 2002). De første digital-tv-sendingene i Europa startet i 1996 i Frankrike, tett etterfulgt av sendinger i Spania, Storbritannia, Tyskland og Italia. I løpet av 1999 ble digital-tv tilgjengelig via satellitt eller kabel i nesten alle EU-land (IDATE 2000: 8-

¹⁵ Med 'kommersielle kanaler' mener jeg i hovedsak kanaler som er styrt ut fra et økonomisk perspektiv, der programmene brukes til å tjene penger, og hensikten er å søke profitt (McQuail 2000: 105, 492).

9). I 2002 hadde rundt 21 prosent av husstandene i Europa digital-tv. Av disse mottok 14 prosent digitale sendinger via satellitt, fem prosent via kabel og to prosent via bakkenett (KOM (2003) 541 endelig). Digital fjernsyns distribusjon via bredbånd var lite utbredt. Det er altså den samme typen aktører som endret fjernsyns- og distribusjonsmarkedet på 1980-tallet som drev digitaliseringsprosessen frem tjue år senere.

I siste halvdel av 1990-tallet var bransjeaktørenes satsing på digital distribusjon preget av en voldsom optimisme. Digital teknologi ble forventet å føre til økonomisk vekst og en rekke nye inntjeningsmuligheter (Negroponte 1995). Optimismen hadde blant annet utgangspunkt i en forestilling om at seerne var villige til å betale mer for populært innhold dersom de fikk tilgang til det (Henten et al 2000: 15). Som Stylianos Papathanassopoulos påpeker, var det særlig sport som ble ansett for å være av denne typen populært innhold (2002: 188-213). Det økonomiske inntjeningspotensialet skulle utnyttes ved etableringen av et økt antall betalingskanaler og forbedrede muligheter for effektiv adgangskontroll og brukerbetaling. Den økonomiske optimismen var dessuten knyttet til konvergens og til digitaliseringens forbedrede muligheter til gjenbruk av det samme innholdet over flere plattformer (se blant annet Garnham og Locksley 1991, Syvertsen 2001). Tanken var at utgiftene per bruker ble mindre jo flere brukere det var, og at antallet brukere økte jo flere plattformer et innhold kunne distribueres over.

Optimismen bar videre preg av en forestilling om stordriftsfordeler der bransjeaktørene gjennom vertikal og horisontal integrering kunne etablere kontroll over flere medier og flere ledd i verdikjeden (Tunstall og Palmer 1991, Meier og Trappell 1998: 41, Østbye 2000: 19).¹⁶ Overgangen til digital distribusjon åpnet for en rekke nye verdikjeder, og ved mange av disse var det forventet å ligge muligheter for inntjening. Det var særlig operatørrollen i distribusjonsplattformen det ble knyttet store forhåpninger til. Operatøren ville ha kontroll over de såkalte signalpakkene, som formidlet fjernsynssignaler og andre data (NOU 1999:26, vedlegg 1). Operatørrollen ville dessuten gjennom EPG'en innebære kontroll over organiseringen av program og tjenestetilbud, samt etablering av en kontaktflate med brukerne. Disse økonomiske tendensene har ifølge en rekke bidragsytere resultert i at sektoren for digitalt fjernsyn i Europa er dominert av et fåtall bransjeaktører og i høy grad preget av

¹⁶ Stordriftsfordeler blir ofte satt i begrepspar med 'samproduksjonsfordeler' som refererer til forhold der en aktør ved å kontrollere ulike produkter på et marked sprer risikoen og øker sjansen for å treffe brukernes smak (Garnham og Locksley 1991).

konsentrasjon (se for eksempel Papathanassopoulos 2002, Galperin 2004, Humphreys og Lange 1998, Syvertsen 2001: 13).

Overgangen fra analog til digital distribusjon har imidlertid ikke vært uproblematisk eller uten økonomisk risiko for bransjeaktørene. Siden årtusenskiftet har en rekke distributører fått økonomiske problemer. I 2002 gikk for eksempel den britiske operatøren på det digitale bakkenettet – ITVDigital – konkurs (Collins 2002, Galperin 2004). Samme år fikk den spanske bakkenettoperatøren Quiero økonomiske problemer og ble uten hell forsøkt solgt. Også operatørene av det digitale bakkenettet i Sverige og Finland har møtt økonomiske problemer (St.meld. nr. 44 (2002-2003), vedlegg 1). De økonomiske utfordringene har også preget de private og kommersielle digitale satellitt- og kabeloperatørene. For eksempel gikk den tyske mediemogulen KirchMedia konkurs i 2002, etter å ha satset stort på digital distribusjon av sportsrettigheter (Politiken 08.04.02). De digitale distributørenes økonomiske problemer førte fra 2002 til at den voldsomme markedsoptimismen knyttet til digitalisering av fjernsynssektoren ble betydelig mer moderat.

Årsaken til de økonomiske problemene ved overgangen fra analog til digital fjernsynsdistribusjon har vært flere. Et økt antall kanaler, distributører og aktører førte naturlig nok til økt konkurranse om annonsører, seere og innhold. Særlig konkurransen om populært innhold har ført til en voldsom prisstigning (Papathanassopoulos 2002). Samtidig er bransjeaktørene fortsatt i en posisjoneringsfase preget av høye utgifter til oppbygging av ny infrastruktur (Humphreys 1996: 303, Syvertsen 2001: 13-14). Manglende forbruker-etterspørsel etter digitale betalingskanaler har vanskeliggjort den økonomiske situasjonen for bransjeaktørene ytterligere (se nedenfor). En siste forklaringsfaktor trukket frem av blant andre Pertti Näränen (2003), nemlig bransjeaktørenes manglende evne og vilje til å etablere åpne standarder i de digitale dekodeerne. I stedet for å etablere dekodere med de samme teknologiske løsningene, har et flertall av de store satellittoperatørene etablert lukkede eller såkalte proprietære dekodere. Ifølge Näränen har dette ført til at det europeiske digital-tv-markedet er blitt teknologisk fragmentert og dominert av overnasjonale satellittkringkastere. Proprietære dekodere hindrer dessuten seerne i fullt ut å benytte seg av tilbudet av digital-tv tjenester innenfor en set-top-boks (2003, se også Näränen 2002).¹⁷

¹⁷ Fremtidige økonomiske utfordringer for bransjeaktørene er knyttet til utviklingen av avanserte set-top-bokser med lagringskapasitet. Slike set-top-bokser er per våren 2004 allerede tilgjengelig på markedet. Med denne

Tesen om økonomisk globalisering

Det er altså ingen tvil om at økonomiske faktorer legger føringer på medieutviklingen. På samme måte som det eksisterer ulike syn på hvilken rolle den teknologiske utviklingen har for sosial endring, eksisterer det ulike syn på betydningen av økonomiske faktorer. I forhold til spørsmålet om nasjonalt politisk handlingsrom, er særlig ulike synspunkter på økonomisk globalisering fruktbare.

Globalisering er et vanskelig begrep å definere. John Thompson beskriver det som ”the growing interconnectedness of different parts of the world” (1995: 149), mens for eksempel John Tomlinson beskriver begrepet som ”a social process which involves a compression of time and space” (2002: 165). I den norske maktutredningen blir begrepet beskrevet som en ”samtidssdiagnose” og ”en ny måte å oppfatte samtiden på” (NOU 2003:19, punkt 2.1). Paschal Preston og Kerr Aphra (2001) kritiserer på sin side globaliseringsteoretikerne for å være lite enige om annet enn at betydningen av nasjonalstaten og nasjonale forhold svekkes. I min begrepsbruk vil ’globalisering’ vise til de prosessene der noe blir verdensomspennende, og hvor betydningen av nasjonale forskjeller svekkes. En slik betydning av begrepet kan brukes om ulike felt eller sektorer i samfunnet. Jeg vil argumentere for at begrepet i min analyse av nasjonalt handlingsrom særlig er fruktbar brukt på økonomiske forhold. *Økonomisk globalisering* innebærer slik at store overnasjonale mediekonglomerater får større betydning for mediemarkedene, på bekostningen av nasjonale aktører og beslutninger (Syvertsen 2004: 40).¹⁸

Den globale økonomien blir i mange sammenhenger fremstilt som en sentral drivkraft for sosiale endringsprosesser. Kapitalen vil bevege seg dit kostnadene er lavest og de politiske restriksjonene er færrest. Dette vil medføre et press på nasjonale myndigheter om å liberalisere og legge forholdene til rette i eget land (Syvertsen 2004: 40-41). For kringkastingssektoren har økonomisk globalisering ekstra store konsekvenser for små språklige, kulturelle og politiske regioner, slik som Norge og Danmark. På grunn av stordriftsfordeler blir kostnadene til fjernsynsproduksjon per seer lavere dess flere seere det er. For Norge og Danmark betyr dette at den nasjonale fjernsynssektoren har vanskeligere

teknologien kan tv-sendinger lastes ned og avspilles når det skulle passe brukeren. Denne teknologien innebærer at reklamepauser kan spoles over, og utgjør naturlig nok en alvorlig trussel for reklamefinansierte kanaler.

¹⁸ En slik økonomisk betydning av begrepet blir blant annet brukt i den danske maktutredningen. I utredningens sluttbok argumenterer forfatterne for at globaliseringsbegrepet først og fremst viser til en slik økonomisk betydning når ikke annet er avklart (Togby et al 2003, kapittel 16).

forretningsbetingelser enn fjernsynssektoren i større språkområder, som det engelske.¹⁹ Av den grunn har flere bidragsytere argumentert for at små land må tilpasse seg større land økonomisk og politisk (Papathanassopoulos 2002: 30-31, Blanco og Bulck 1995, Corcoran 2002).

Som Trine Syvertsen påpeker (2004: 40-41), kan imidlertid tendensene til økonomisk globalisering også vurderes som et *positivt* endringsaspekt. Globale medier er en viktig drivkraft for å spre vestlige idealer om ytringsfrihet og menneskerettigheter. I den danske maktutredningen blir for eksempel globalisering fremstilt som en endringstendens som har styrket borgernes påvirkningsmuligheter – blant annet gjennom fremveksten av internett og nye kilder til informasjon og samfunnsdebatt (Togeby et al 2003: 304). Økonomisk globalisering er dessuten forbundet med fremveksten av et informasjonssamfunn. Et politisk siktepunkt i mange europeiske land har vært å opparbeide kompetanse innenfor den nye globale informasjonsøkonomien. En slik målsetting er i tråd med EU-Kommisjonens visjoner for utviklingen av et informasjonssamfunn (Storsul 1997, Garnham 1997, Levy 1999). Det eksisterer like fullt en globaliseringstendens, men effekten av den er ikke nødvendigvis negativ.

Uansett tilnærmingstype bidrar globaliseringen til å definere, og eventuelt innskrenke, det nasjonale politiske handlingsrommet. Nasjonale politiske målsettinger blir påvirket av overnasjonale bransjeaktører og økonomiske maktsentra. Et slikt syn kommer til uttrykk i en rekke av de politiske dokumentene om digital distribusjon i Norge og Danmark. Et standardargument er at markedsutviklingen for digital distribusjon i Europa i stadig større grad domineres av overnasjonale kommersielle satellitt-distributører som svekker grunnlaget for nasjonale allmennkringkastingskanaler og nasjonal politisk styring. For eksempel uttalte et flertall i den norske kulturkomiteen under Regjeringen Kjell Magne Bondevik I²⁰ i 1999 at ”et satellitt- og kabelbasert tilbud som får utvikle seg uten konkurranse raskt vil fortrenge andre tilbud, og dermed kunne medføre at norske allmennkringkastere på sikt står i fare for å bli marginalisert” (Innst.S. nr. 53 (1999-2000), punkt 7.3.3).

¹⁹ Dette skyldes tendenser til markedssvikt og kringkastingssektorens karakter av ’offentlig gode’. Et offentlig gode betegnes innenfor medieøkonomisk teori som en vare eller tjeneste som i motsetning til andre varer er umiddelbart tilgjengelig for publikum. Det innebærer at én seer ikke hindrer en annen seer, og de økonomiske mekanismene innenfor neoklassisk liberalistisk teori fungerer derfor ikke optimalt (Henten et al 2000, se også Garnham og Locksley 1991, Koboldt et al 1999).

²⁰ Regjeringen Kjell Magne Bondevik I (17.10.97-17.03.00). Denne regjeringen besto av sentrumspartiene Kristelig Folkeparti, Venstre og Senterpartiet.

Den økonomiske globaliseringstesen blir imidlertid kritisert for å tillegge det kapitalistiske systemet for stor betydning som styringsfaktor. Ut fra et slikt synspunkt er de økonomiske faktorene bare en av flere operative dimensjoner i samfunnsutviklingen. Andre slike dimensjoner kan for eksempel være den teknologiske utviklingen og politiske beslutninger. Et slikt perspektiv åpner for et større nasjonalt, politisk handlingsrom. I både den norske og den danske maktutredningen gjør et slikt syn seg gjeldende. I den norske maktutredningen heter det for eksempel:

Staten har fortsatt handlingsrom i forhold til private og utenlandske markedsaktører. Det har vist seg at en del av det som ble oppfattet som ugjendrivelig globalisering på slutten av 1990-tallet, snarere enten var konjunkturbevegelser [...] eller en følge av politiske vedtak i Norge (NOU 2003:19, punkt 2.1).

Den danske maktutredningen viser dessuten til at globaliseringstendensen er en reversibel prosess:

Man kan vælge at slippe de globale markeds kræfter løs – som der er sket de sidste 25 år – og man kan vælge at begrænse dem igen. Det afhænger af *politiske* beslutninger, og historien giver adskillige eksempler på, at globaliseringen både kan løbe forlæns og baglæns (Togeby et al 2003: 287, forfatternes kursivering).

I henhold til den problemstillingen vil et slik perspektiv innebære at de politiske myndighetene har et relativt stort nasjonalt handlingsrom til å treffe beslutninger om den nasjonale fjernsynssektoren. Dersom de nasjonale allmennkringkastingskanalene er truet av konkurranse fra utenlandske satellittkanaler, kan de politiske myndighetene innenfor et slikt perspektiv hemme de negative effektene av denne konkurransen ved å legge til rette for gode økonomiske rammevilkår for allmennkringkastingskanalene.

Internasjonalt politisk klima som styringsfaktor for samfunnsutviklingen

Det internasjonale politiske klimaet er den tredje rammebetingelsen jeg vil se på i min analyse av endringene i samfunnsutviklingen og kringkastingssystemet. Det internasjonale klima skal her forstås som en kombinasjon av politiske beslutninger i andre land og framveksten av et overnasjonalt regelverk. For Norge og Danmark er det hovedsakelig forhold i Europa som setter premisser for nasjonale politiske beslutninger, og det kan derfor være nærliggende å snakke om en *europisering* heller enn en internasjonalisering (Togeby et al 2003: 288).

Den politiske styringen av mediene har tradisjonelt vært nasjonalt fundert, basert på nasjonale politiske beslutninger og vedtak (Syvertsen 2000). Også det politiske feltet bærer imidlertid preg av at nasjonale forskjeller svekkes – et utviklingstrekk i tråd med tendenser til økonomisk globalisering og teknologisk determinisme. For å gjenoppta eksemplet med innføringen av analog satellitt- og kabel distribusjon på 1980-tallet, fikk denne utviklingen også en rekke politiske konsekvenser. Ved fremveksten av et globalisert mediemarked oppsto behovet for et internasjonalt politisk regelverk som kunne regulere de områdene der den nasjonale reguleringen kom til kort. I Europa er det først og fremst EU som har spilt en viktig rolle i denne sammenhengen. Medlemskap i EU innebærer at medlemslandene låner ut sin suverenitet på ubestemt tid, et utlån som langsomt utvides. Som kjent har Norge og Danmark ulik relasjon til EU. Mens Danmark ble medlem av EU i 1973, har Norge etter to folkeavstemninger valgt å stå utenfor EU. Norge har imidlertid siden 1994 forpliktet seg til å implementere langt de fleste EU-direktivene og bestemmelsene gjennom sitt EØS-medlemskap.²¹

Ifølge David Levy (1999) var EUs inntog i mediepolitikken på slutten av 1980-tallet tosidig. En målsetting var å bedre de økonomiske forholdene for mediesektoren i Europa og på den måten demme opp for den økende 'amerikaniseringen' som preget kringkastingssektoren. En annen målsetting var å støtte opp om europeisk kulturell identitet og mangfold (Levy 1999, se også Hancock 1998). Ut fra disse målsettingene ble direktivet *Fjernsyn uden grænser* (Rådsdirektiv 89/552/EØF) etablert i 1989. Direktivet skulle sikre fri bevegelighet mellom medlemslandene og fastslo en rekke bestemmelser knyttet til blant annet programinnhold, reklame og beskyttelse av mindreårige.²²

Samtidig er det klart at politiske beslutninger ble tatt i en internasjonal kontekst også før EUs etablering av et felles sett med minimumsregler for kringkastingssektoren. Som nevnt ble utbyggingen av de analoge bakkenettene og disponeringen av disse i løpet av 1940-, 1950- og

²¹ I Danmark trenger ikke EUs lovgivning å gå gjennom Folketinget for å bli vedtatt (Togeby et al 2003: 30). I Norge har de politiske myndighetene adgang til å legge ned veto mot EUs direktiver, men de politiske kostnadene ved dette vurderes som svært høye (NOU 2003:19, punkt 6.3).

²² Direktivet er senere revidert i 1997 (Rådsdirektiv 97/36/EF), og en ny revisjon er planlagt i 2004. Foruten disse direktivene vedtok EU i 1990 det første MEDIA-programmet, som gjennom økonomisk støtte skulle stimulere til audiovisuell produksjon og distribusjon, og øke konkurransedyktigheten i den europeiske film- og fjernsynssektoren (MEDIA I (1990-1995), se også MEDIA II (1995-2000) og MEDIA PLUS (2001-2005)).

1960-tallet etablert på sammenfallende måter i de europeiske landene. Selv om mediepolitikken ble fattet på nasjonalt nivå, ble beslutningene tatt i en internasjonal kontekst.

Politiske beslutninger om utbygging av digitale bakkenett i Europa

De politiske beslutningene om overgang til digital fjernsynsdistribusjon i Europa er ikke entydig. Det er bred enighet blant de politiske myndighetene i Europa om at en overgang til digital distribusjon vil være positiv for samfunnsutviklingen og kringkastingssektoren, men måten overgangen skal skje på er omdiskutert. En klar tendens er at det treffes politiske beslutninger om å *digitalisere de analoge bakkenettene* (IDATE 2000, Andersen Consulting 2002, BIPE 2002, St.meld. nr. 46 (1998-1999), St.meld. nr. 44 (2002-2003), Kulturministeriet 1998, 2000a). Myndighetene i Storbritannia, Sverige og Spania var først ute med å tilby fjernsynssendinger over digitale bakkenett: Myndighetene i Storbritannia gjorde det samme allerede i 1998, mens myndighetene i Sverige og Spania begynte digitaliseringen av sine nett i 1999. Disse beslutningene ble fulgt opp av myndighetene i Finland, som innledet sine digitale bakkesendinger i 2001, og av myndighetene i Tyskland, som åpnet for regional utbygging av et digitalt bakkenett i Berlin-området i 2002. Per 2004 hadde de politiske myndighetene i flere andre europeiske land, deriblant i Frankrike, Nederland og Portugal, utlyst konsesjon eller på annen måte forberedt seg på politiske avgjørelser om bakkesendt digitalt fjernsyn (St.meld. nr. 44 (2002-2003), vedlegg 1).

De nasjonale reguleringsmodellene for utbygging og drift av digitalt bakkenett var til dels svært forskjellige fra land til land i Europa, blant annet i forhold til statlig finansiering og med hensyn til organisering av operatørrollen. I både Spania og Storbritannia ble for eksempel bakkenettene bygd ut av private aktører, mens nettet i Sverige ble bygd ut av det statlige selskapet TeraCom.²³ Reguleringsmodellene i de ulike landene hadde imidlertid en del fellestrekk. Blant annet ble de digitale bakkenettene på slutten av 1990-tallet i hovedsak lansert som betal-tv-tilbud med relativt lange perioder med parallell distribusjon av analoge og digitale signaler (BIPE 2002). Dette var i tråd med den generelle optimismen blant bransjeaktørene om økonomisk inntjening. De digitale bakkenettene møtte imidlertid de samme økonomiske problemene som satellitt- og kabeloperatørene. Disse utfordringene har ifølge den norske stortingsmeldingen om digitalt bakkenett ført til at mange av reguleringsmodellene for utbygging og drift av digitale bakkenett i Europa i perioden 2002 til

²³ TeraCom ble bevilget penger gjennom Riksdagen.

2004 ble endret (St.meld. nr. 44 (2002-2003), kapittel 3). I de nye modellene satset de politiske myndighetene og bakkenettoperatørene i større grad på tilbud bestående av gratiskanaler, og var opptatt av å korte ned perioden med parallell distribusjon av analoge og digitale sendinger. I disse reviderte modellene fikk dessuten allmennkringkastingskanalene en mer sentral rolle både som innholdsleverandør og distributør (Andersen Consulting 2002: 124-135).

EU-Kommisjonens tilnærming: En markedsstyrt overgang til digital-tv

I likhet med de nasjonale myndighetene i Europa, støttet også EU-Kommisjonen en overgang fra analog til digital distribusjon. På EU-nivå har det imidlertid vært få politiske initiativer om en felles overgang fra analog til digital distribusjon. I stedet har kommisjonen valgt å være avventende, og oppfordret medlemslandene på *nasjonalt nivå* til å etablere og offentliggjøre sine planer for en slik overgang.²⁴ Disse planene skulle forholde seg til EUs tele- og kringkastingsregelverk (KOM (2002) 263 endelig, se også KOM (1999) 657 endelig). I et politisk bakgrunnsdokument (SEC (2003) 992) argumenterer kommisjonen for at EUs rolle var å harmonisere, overvåke og skape åpenhet om medlemslandene planer, heller enn å styre overgangen. Et slikt utgangspunkt ble begrunnet med medlemslandenes ulike markedsmessige og politiske forhold (KOM (2003) 541 endelig).

Medlemslandene fikk altså et relativt stort handlingsrom til å ivareta nasjonale hensyn ved overgangen til digital fjernsynsdistribusjon. EU-Kommisjonen etablerte likevel noen felles overordnede politiske målsettinger for digitaliseringsprosessen (KOM (2003) 541 endelig). Målsettingene ble presentert i et politisk forslag uten rettskraftige eller finansielle implikasjoner. Utgangspunktet for digitaliseringsprosessen var ifølge kommisjonen *en markedsstyrt overgang basert på forbrukerretterspørsel*. De nasjonale myndighetene skulle stimulere til etterspørsel slik at overgangen ble tjenestedrevet. Kommisjonen begrunnet dette med at en digitaliseringsprosess uten støtte fra forbrukerne og bransjeaktørene ville kunne føre til "unsustainable outcomes" (KOM (2003) 541 endelig; 4). Kommisjonen hadde imidlertid notert seg problemene ved overgangen til digital fjernsynsdistribusjon. Den viste derfor til at offentlige inngrep kunne legitimeres ved markedssvikt, eller dersom det var store allmenne interesser på spill. Inngrepene måtte imidlertid være proporsjonale og teknologi-

²⁴ Medlemslandenes offentlige overgangsplaner kunne for eksempel inneholde strategiske planer for overgangen, politiske målsettinger, frekvensforvaltning, tentativ kalender, kriterier, markedsvurdering, politiske forpliktelser, og områder for eventuelle EU-samordnende aksjoner (KOM (2003) 541 endelig, vedlegg 2).

nøytrale, og i tråd EUs øvrige konkurransepolitikk.²⁵ I noen tilfeller ville utbyggingen av digitale bakkenett være en god løsning. Dette begrunnet kommisjonen med bakkenettens rolle som distributør av nasjonale allmennkringkastingskanaler (KOM (2003) 541 endelig). Til tross for at kommisjonen ikke påla medlemslandene en felles overgang til digital fjernsyns distribusjon, ble de nasjonale myndighetene altså oppfordret til å etablere planer om en slik overgang. Utbyggingen av et digitalt bakkenett kunne inngå i disse planene.

Tesen om politisk konvergens

Det er ingen tvil om at nasjonale politiske beslutninger fattes innenfor et internasjonalt – eller europeisk – klima. I likhet med de to tidligere skisserte drivkreftene – den teknologiske og den økonomiske – eksisterer det også på dette feltet ulike syn på forholdet mellom samfunnsutviklingen og politiske beslutninger. I forhold til spørsmålet om nasjonalt politisk handlingsrom er særlig synspunkter på i hvor stor grad vi ser tendenser til politisk konvergens fruktbare.

Begrepet *politisk konvergens* har en rekke likhetstrekk med begrepet globalisering dersom vi overfører globaliseringsbegrepet på et politisk felt. I den danske maktutredningen blir begrepet politisk konvergens definert som at viktige politiske beslutninger i økende grad fattes på et overnasjonalt nivå ”i formelle eller uformelle organisationer, nettverk og lignende” (Togeby et al 2003: 288, se også Østerud et al 2003: 289). Politisk konvergens innebærer dermed at nasjonale politiske beslutninger fattes innenfor et allerede etablert sett med handlingsalternativer. Tendenser til politisk konvergens og europeisering er imidlertid ikke ensidig negative prosesser. I den danske maktutredningen blir disse tendensene for eksempel fremhevet som potensiell motvekt til økonomisk globalisering, det vil si, ”som et forsøk på at få kontrol over markedskræfterne på europæisk plan i en situation hvor den enkelte nationalstat står magtesløs” (Togeby et al 2003: 288).

I den mediepolitiske forskningstradisjonen blir tendensen til politisk konvergens blant annet beskrevet av Tanja Storsul i hennes studie av politiske beslutninger om telekommunikasjonssektoren i Norge, Danmark og Irland (2002: 212-214). I dette studiet finner Storsul tendenser til at de nasjonale politiske beslutningene er påvirket av et felles rammeverk med EU-regler

²⁵ Medlemslandenes beslutninger om overgang til digital distribusjon skulle foruten å være proporsjonale og teknologinøytrale, blant annet være oversiktlige, begrunnede, og ikke-diskriminerende (KOM (2003) 541 endelig).

og et felles sett med ideer. På samme tid hevder Storsul at nasjonale forskjeller fortsatt var betydningsfulle, og at forskjellene ble tydeligere ved konkret politisk utforming.

En motpol til perspektiver om politisk konvergens er derfor et perspektiv hvor nasjonale politiske beslutninger fortsatt spiller en avgjørende rolle. Tanja Storsul (2002) diskuterer for eksempel om vi ser tendenser til *politisk divergens* heller enn politisk konvergens. Ut fra et slikt synspunkt vil det nasjonale politiske handlingsrommet i større grad bli påvirket og definert av *nasjonale forhold* heller enn internasjonale forhold. Et slikt syn blir representert i Gylve Sandals (2000) studie av den audiovisuelle politikken i Storbritannia, Norge og EU. Som Sandal skriver:

The general assumption that globalisation would erase national boundaries in political terms, might be re-examination, and consequently proper explanations might be found elsewhere, i.e. within national boundaries. In this regard, characteristics like the political system, legislative traditions and conflict cleavages might seem more relevant (Sandal 2000: 100).

Den danske maktutredningen konkluderer på lignende måte. For eksempel heter at ”det er ikke tale om noen institutionel konvergens, men om en tilpasning inden for rammer der er bestemt at det enkelte lands forvaltningsmæssige hovedarkitektur” (Togeby et al 2003: 280). I lys av problemstillingen om nasjonalt handlingsrom vil et slikt perspektiv innebære at de nasjonale beslutningene om overgang til digital distribusjon i større grad defineres av *interne* – heller enn *eksterne* – forhold.

Politiske dilemmaer ved overgang fra analog til digital distribusjon

Jeg har nå redegjort for tre rammebetingelser som bidrar til å definere det nasjonale handlingsrommet for å fatte politiske beslutninger om overgang til digital distribusjon. Men hva slags beslutninger er det egentlig snakk om? Innledningsvis skisserte jeg tre kulturpolitiske dilemmaer som blir aktualisert ved overgangen fra analog til digital distribusjon. Disse dilemmaene var knyttet til allmennkringkastingskanalene, etableringen av et riksdekkende, digitalt distribusjonsnett og tidsplanen for avvikling av analoge tv-sendinger. På nasjonalt nivå er disse dilemmaene relatert til henholdsvis fjernsynsmarkedene, distribusjonsmarkedene og det politiske klimaet. For å skape nærhet til den videre drøftingen vil jeg illustrere disse dilemmaene med eksempler og beskrivelser av relevante forhold i Norge og Danmark.

Hensynet til allmennkringkastingskanalene

Det første dilemmaet er å bevare og fornye allmennkringkastingskanalene på en måte det er politisk enighet om uten å komme i konflikt med konkurransepolitiske mål. Allmennkringkastingskanalene har tradisjonelt hatt en sentral stilling i Europa. Som nevnt har denne typen kanaler historisk blitt tildelt ulike privilegier mot at de tok på seg visse plikter. Privilegiene og forpliktelsene har variert, både mellom ulike kanaler, ulike land og over tid. Av den grunn har flere bidragsytere diskutert allmennkringkastingsbegrepets meningsinnhold, for eksempel om det er redusert til et ”legitimeringsbegrep som kan bety nesten hva som helst” (Syvertsen 1999: 7), eller om det tilhører ”den svundne tid” (Søndergaard 1999: 21, se også Syvertsen 1992, Findahl 1999).²⁶

Til tross for at forpliktelsene og privilegiene knyttet til allmennkringkastingskanalene har variert, har Trine Syvertsen (2003) skissert et sett med typiske privilegier og forpliktelser forbundet med denne typen kanaler i Europa. Slike *privilegier* har hovedsakelig vært av økonomisk eller teknologisk karakter, slik som offentlig finansiering eller enerett på riksdekkende reklamesendinger. Begge disse formene for privilegier har bakgrunn i de analoge bakkenettene sine knappe frekvensressurser. Videre skisserer Syvertsen typiske *forpliktelser* for de europeiske allmennkringkastingskanalene: For det første å produsere et mangfoldig, variert og kvalitativt godt programinnhold, for det andre å beskytte og styrke nasjonal kultur, språk og identitet, og for det tredje å sikre hele befolkningen tilgang til viktige samfunns- og kulturtilbud. Mer overordnet har allmennkringkastingskanalene hatt en viktig funksjon knyttet til informasjons- og ytringsfrihet, blant annet ved å spre informasjon og bidra til offentlig debatt og meningsytring. Allmennkringkastingskanalene har derfor historisk hatt en dobbel binding til de analoge bakkenettene. Allmennkringkastingskanalene har spilt en sentral rolle ved utbyggingen av riksdekkende analoge bakkenett, og disse nettene har utgjort et viktig legitimeringsgrunnlag for allmennkringkastingskanalene.

Allmennkringkastingskanalenes mandat og legitimitet utfordres av digitaliseringsprosessen. Den digitale teknologiens muligheter for et økt antall kanaler og tjenester kan svekke

²⁶ Problemene med et uklart allmennkringkastingsbegrep har blant annet ført til at Henrik Søndergaard (2000) nyanserer denne typen kanaler etter eierskap, finansiering, regulering og profittmål. Søndergaard presenterer dermed en skala der de tradisjonelle allmennkringkasterne står på den ene siden, og de kommersielle kanalene på den andre siden. Kanalene mellom disse polene betegner Søndergaard som hybridkanaler, i betydningen kanaler som har en blanding av kommersiell finansiering og samfunnsmessige forpliktelser (se også Syvertsen 1997).

legitimiteten for en regulering med utgangspunkt i knappe frekvensressurser. I 1997 skrev Rolf Brandrud:

Konsesjonsmyndigheten over bakkesendernet er grunnlaget for Statens mediepolitikk. Så lenge det er mer attraktivt for en kommersiell kanal å sende i bakkesendernet enn via satellitt, har Staten et grunnlag for å stille krav til public service forpliktelser. Dette grunnlaget er nå i ferd med å smuldre opp. (Brandrud 1997: 13)

Et økt antall kanaler utfordrer dessuten allmennkringkastingskanalenes markedsgrunnlag og fører til økt konkurranse med kommersielle kanaler om seere og populært innhold. Allmennkringkastingskanalene har på samme tid etterspurt nye inntjeningsmuligheter og et større kommersielt handlingsrom (Born 2003, Steemers 2003). Når skillelinjene mellom allmennkringkastingskanalene og de kommersielle kanalene svekkes, blir det vanskelig å forsvare at noen selskaper skal ha privilegier framfor andre (Syvertsen 2003). En politisk utfordring har det derfor vært å definere hva som skiller de tradisjonelle allmennkringkasterne fra andre typer kringkastere, og hvilket fremtidig mandat allmennkringkastingskanalene skal tilskrives (se for eksempel Moe 2002, Lowe og Hujanen (red.) 2003, Siune og Hultén 1998).

Overgangen til digital fjernsynsdistribusjon kan dessuten redusere allmennkringkastingskanalenes tilgjengelighet. Disse kanalene har som sagt tradisjonelt hatt sin primære distribusjon via de analoge bakkenettene. I mange europeiske land har allmennkringkastingskanalene i tråd med dette argumentert for utbygging av et digitalt bakkenett (Andersen Consulting 2002). Et av hovedargumentene har vært å sikre kanalene en sentral plass på en digital plattform slik at deres rolle kan videreføres. Primærdistribusjon via digital satellitt og kabel er ifølge ledelsen av allmennkringkastingskanalene ikke noen god løsning. På en slik distribusjonsplattform kan allmennkringkastingskanalene få en ugunstig og lite tilgjengelig plassering i EPG'en eller ikke bli distribuert i det hele tatt. De politiske myndighetene har i Europa har vært til dels vanskelige å overbevise om bakkenettets fortrinn og de forretningsmodellene allmennkringkastingskanalene har presentert. Som vist tidligere var det imidlertid en generell trend i Europa frem mot 2004 at slike nett ble bygget ut, og at allmennkringkastingskanalene fikk en sentral posisjon i disse nettene (se Andersen Consulting 2002, KOM (2003) 541 endelig).

Dilemmaet knyttet til allmennkringkastingskanalene kan altså løses på flere måter. De politiske myndighetene kan gripe inn og sikre denne typen kanaler en fortsatt sentral rolle og tilgjengelighet, for eksempel gjennom statlig finansiering eller regulering. Statlige inngrep

kan imidlertid komme i konflikt med konkurransepolitiske mål, og en annen politisk beslutning vil dermed være å la allmennkringkastingskanalene og markedsutviklingen i større grad regulere seg selv.

Fjernsynsmarkedet i Norge og Danmark

Hvilke rammevilkår har så allmennkringkastingskanalene i Norge og Danmark? I Norge og Danmark eksisterer fire såkalte allmennkringkastingsselskaper med flere underliggende allmennkringkastingskanaler. Norsk Rikskringkasting (NRK) og Danmark Radio (DR) ble etablert i henholdsvis 1933 og 1925. Begge selskapene er offentlig eid og hovedsakelig finansiert gjennom lisens. Begge selskapene har foruten hovedfjernsynskanalene NRK1 og DR1 sekundære fjernsynskanaler (NRK2 og DR2), samt en rekke radiokanaler som alle kan betegnes som allmennkringkastingskanaler. NRK startet sine fjernsynssendinger i 1960, mens DR startet sine sendinger i 1951.

Foruten disse tradisjonelle allmennkringkastingskanalene eksisterer det i begge land reklamefinansierte allmennkringkastingskanaler – de to TV 2-kanalene. Den norske TV 2-kanalen ble etablert som et privat aksjeselskap i 1992, og er finansiert gjennom reklame. Den danske kanalen – TV 2/Danmark²⁷ – ble etablert som et offentlig, selveid selskap finansiert gjennom reklame og lisens i 1988.²⁸ Begge kanalene har rett til å distribuere sine sendinger gjennom det analoge bakkenettet, og har dermed hatt enerett på riksdekkende reklamefjernsyn (Søndergaard 1996, Bastiansen og Syvertsen 1996, Syvertsen 1997). I løpet av 2003 ble imidlertid TV 2/Danmark omgjort til et statlig aksjeselskap med snarlig privatisering som formål (L 211 (2002-2003), L 212 (2002-2003)). Privatiseringsprosessen innebar i første rekke at TV 2/Danmarks andel av lisensen ble redusert²⁹, og i annen rekke at TV 2/Danmark etter et eventuelt salg utelukkende skulle finansieres gjennom reklame. Per våren 2004 var denne privatiseringsprosessen ennå ikke gjennomført.

²⁷ For å skille den norske og danske TV 2-kanalen vil jeg bruke betegnelsen 'TV 2' om den norske kanalen, og 'TV 2/Danmark' om den danske kanalen. Jeg viser til at betegnelsen 'TV 2/Danmark' også brukes av kanalen selv, for å skille den landsdekkende kanalen fra de regionale avdelingene ('TV 2/Regionene').

²⁸ Denne blandingsfinansieringen har vært problematisk. Våren 2004 påla EU-Kommisjonen TV 2/Danmark å betale tilbake 628,2 millioner danske kroner som kommisjonen hevdet kanalen hadde fått som ulovlig statsstøtte (C (2004) 1814 fin).

²⁹ TV 2/Danmarks andel av lisensen ble redusert fra 572 mill. DK i 2002 til 195 mill. DK i 2003 (Mediepolitisk avtale 2002-2006). Privatiseringsprosessen omhandlet ikke TV 2/Regionene som fortsatt skulle være offentlige, selveide selskaper finansiert gjennom reklame og lisens.

Per 2002 domineres både det norske og det danske markedet av de tradisjonelle og kommersielle allmennkringkastingskanalene, og av andre kanaler av nasjonal karakter (den norske og danske TV3-kanalen, TVNorge og TvDanmark2). Nettopp det faktum at de to mest populære kanalene i Danmark – DR og TV 2/Danmark – mottar lisens, har vært grunnlaget for at blant annet konsultentselskapet Andersen Consulting (2002: 45-56) betegner det danske kringkastingssystemet som monopolistisk. Se tabell 2.1 for ytterligere informasjon om det norske og danske fjernsynsmarkedet.

Tabell 2.1 Sentrale kanaler i det norske og danske fjernsynsmarkedet per 2002

Eierform, morselskap	Fjernsyns-kanaler	Marked-sandeler	Distribusjon-splattformer	Deknings-grad	Primær finansiering	Etablerings-år
Det norske fjernsynsmarkedet						
Offentlig, NRK	NRK1	39 prosent	Bakkenett, satellitt, kabel	100 prosent	Lisens	1960
	NRK2	3 prosent	Bakkenett, satellitt, kabel	82 prosent	Lisens	1996
Privat, Schibsted, Egmont og A-pressen	TV 2	32 prosent	Bakkenett, satellitt, kabel	98 prosent	Reklame	1992
Privat, Viasat	TV3	10 prosent	Satellitt, kabel	62 prosent	Reklame	1988
Privat, SBS	TVNorge ³⁰	6 prosent	Bakkenett, satellitt, kabel	86 prosent	Reklame	1988
Det danske fjernsynsmarkedet						
Offentlig, DR	DR1	28 prosent	Bakkenett, satellitt, kabel	96 prosent	Lisens	1951
	DR2	4 prosent	Satellitt, kabel	79 prosent	Lisens	1996
Offentlig, (selveid), TV 2/Danmark	TV 2/Danmark	35 prosent	Bakkenett, kabel	96 prosent	Reklame, lisens	1988
	TV 2/Regionene					1989-1991
	TV 2 Zulu	3 prosent	Satellitt, kabel	68 prosent	Reklame	2000
Privat, MTG	TV3	7 prosent	Satellitt, kabel	68 prosent	Reklame	1987
Privat, SBS	TvDanmark2 ³¹	5 prosent	Bakkenett, satellitt, kabel	73 prosent	Reklame	1997

Kilde: Harrie (2003: 104-105, 107).

Prinsippet om universell dekning

Det andre politiske dilemmaet er å sikre universell dekning ved overgangen til digital distribusjon uten å hindre forretningsmessig utnyttelse av potensialet i ny teknologi. Dette dilemmaet er knyttet til prinsippet om universell dekning, her i betydning av å etablere et riksdekkende digitalt distribusjonsnett. Hovedkjernen i dette prinsippet består av å sikre at

³⁰ TVNorges tjenester er basert på et nettverk av flere lokale stasjoner.

³¹ TvDanmarks2s tjeneste er basert på et nettverk av flere lokale stasjoner.

visse goder er tilgjengelige for hele befolkningen til tross for mindre lønnsomme publikumsgrupper og vanskelig utbyggingsområder (Storsul 1997).³² For kringkastingssektoren har denne målsettingen utelukkende vært knyttet til de analoge bakkenettene. Målsettingen om universell dekning innebærer foruten konkret, fysisk tilgjengelighet, også tilgjengelighet i forhold til pris og brukervennlige løsninger. Selv om satellitt- og kabelsendinger skulle kunne mottas av hele befolkningen, ville disse distribusjonsplattformene på grunn av høye abonnementskostnader bryte med en streng fortolkning av prinsippet om universell dekning. Hele befolkningen skal ikke bare ha tilgang til kringkastingstilbudet i teorien, men også i praksis.

Ved overgangen til digital distribusjon blir dette prinsippet relatert til målsettinger om demokratisering og utvikling av et informasjons- og nettverkssamfunn. Gjennom riksdekkende digital distribusjon kan hele befolkningen få tilgang til nye elektroniske tjenester, en returkanal og internett (Rakow 1999, Slaatta 2002). Riksdekkende digital distribusjon kan dermed brukes til å heve den digitale kompetansen i samfunnet (Tambini 1999). Målsettingen om et universelt, digitalt nett kan på samme tid komme i konflikt med andre politiske mål. Et slikt mål er en forretningsmessig utnyttelse av potensialet i ny digital teknologi. Digital teknologi er både i bransjen og blant politiske myndigheter i en rekke europeiske land forbundet med forhåpninger om økonomisk inntjening og fremveksten av en ny, global informasjonsøkonomi (Levy 1999, Garnham 1997, se også Born 2003, Collins 2002). Et viktig argument har vært at det er nødvendig å være tidlig ute for å posisjonere seg som bedrift eller nasjon innenfor den nye økonomien. Utbyggingen av en digital plattform *for alle* innebærer ikke nødvendigvis utbygging av den mest *teknologisk avanserte* eller *økonomisk lønnsomme* plattformen. Målet om et digitalt distribusjonsnett som er lett tilgjengelig kan derfor komme i konflikt med målet om å realisere det frekvensmessige potensialet i den digitale teknologien. Tilsvarende kan et digitalt distribusjonsnett som er rimelig og brukervennlig komme i konflikt med etableringen av avanserte teknologiske løsninger eller økonomiske forretningsmodellene i nettet.

Også dette dilemmaet kan altså løses av de politiske myndighetene på ulike måter, hvor graden av statlig inngrep vil ha betydning for om overgangen til digital distribusjon først og fremst ivaretar demokratiske eller markedsmessige målsettinger.

³² Prinsippet om universell dekning har også stått sentralt ved utbygging av annen infrastruktur, slik som telenettet, jernbanen og posten.

Distribusjonsmarkedet i Norge og Danmark

Den politiske målsettingen om universell dekning har svært forskjellige vilkår i Norge og Danmark. *Kostnadene til utbygging av landsdekkende kabel-, bredbånds- eller bakkenett* avhenger i stor grad av befolkningstetthet og topografisk variasjon – i betydning fjell, fjorder, antall og størrelse på øysamfunn og lignende. Disse faktorene er som kjent svært forskjellig i Norge og Danmark.³³ Forskjellene i befolkningstetthet og topografisk variasjon gjør seg også gjeldende ved satellitt-distribusjon. Mens slike sendinger kan oppnå tilnærmet universell dekning i Danmark, vil en slik distribusjon ifølge stortingsmeldingen om digitalt bakkenett i Norge kun oppnå en dekning på omlag 90 prosent (St.meld. nr. 44 (2002-2003), punkt 2.2.2).³⁴ Det er altså teknisk og økonomisk langt lettere å oppnå den politiske målsettingen om universell dekning gjennom en enkelt distribusjonsplattform i Danmark enn i Norge (se tabell 2.2). Basert på forestillingen om at de private distributørene av teknologiske og økonomiske årsaker sjelden vil tilby sine distribusjonsnett til hele befolkningen, fremstår derfor en viss grad av statlig styring som nødvendig dersom prinsippet om universell dekning skal videreføres i Norge.

Det finnes også to andre forskjeller mellom det norske og danske distribusjonsmarkedet som kan ha betydning for de politiske beslutningene om overgang til digital distribusjon generelt, og hensynet til allmennkringkastingskanalene og prinsippet om universell dekning spesielt. En slik forskjell er *balansen mellom ulike distribusjonsplattformer*. Som illustrert i tabell 2.2 er distribusjon gjennom kabel, satellitt og bakkenett rimelig jevnt fordelt som primær-distribusjon hos de norske husstandene. Kabeldistribusjon har en markedsandel på ca. 40 prosent, satellitt-distribusjon har en markedsandel på ca. 25 prosent, mens ca. 35 prosent har distribusjon via bakkenettet som sin primære plattform. I det danske distribusjonsmarkedet er det langt større forskjeller mellom de ulike distribusjonsplattformenes markedsandeler: Kabeldistribusjon er klart den dominerende distribusjonsplattformen med markedsandel på ca. 65 prosent, mens distribusjon via bakkenettet og satellitt kun blir brukt som primær-

³³ Norge har 4,5 millioner innbyggere fordelt på 385 155 km², noe som tilsvarer en befolkningstetthet på 14 innbyggere per km². Danmark har 5,4 millioner innbyggere fordelt på 43 069 km², noe som tilsvarer en befolkningstetthet på 124 innbyggere per km² (<http://www.oecd.org>).

³⁴ Dette skyldes at noen områder ligger i såkalte satellittskygger, samt at det i enkelte områder vil være problematisk å sette opp parabolantennene på grunn av bygningsmessige og miljømessige reguleringer (for eksempel verneverdige bygninger) (St.meld. nr. 57 (2000-2001), punkt 4.3.5.2).

distribusjon i henholdsvis ca. 20 prosent og ca. 15 prosent av de danske husstandene.³⁵ Distribusjon via de private distribusjonsplattformene (kabel og satellitt) er altså mer omfattende i Danmark enn i Norge.

Tabell 2.2 Det norske og danske distributørmarkedet per 2002

Distribusjons-plattform	Markedsandeler ³⁶	Digital deknings-grad ³⁷	Største aktør (eierskap i parentes)	Analog/digital distribusjon
Det norske distributørmarkedet				
Kabel	Ca. 40 prosent	Ca. 65 prosent	UPC (United Pan-Europe Communication)	Analog/digital [Digital siden 2001]
			Telenor Avidi (Telenor) ³⁸	Analog/digital [Digital siden 2000]
Satellitt	Ca. 25 prosent	Ca. 90 prosent	Canal Digital (Telenor)	Digital [Digital siden 1998]
			Viasat (MTG)	Digital [Digital siden 2000]
Bakkenett	Ca. 35 prosent	Ca. 100 prosent	Norkring (Telenor)	Analog
Det danske distributørmarkedet				
Kabel	Ca. 62 prosent	Ca. 75 prosent	TDC Kabel tv (TDC, tidligere TeleDanmark)	Analog/digital [Digital siden 1998]
			Telia Stofa (Telia Stofa)	Analog/digital [Digital siden 1998]
Satellitt	Ca. 15 prosent	Ca. 100 prosent	Canal Digital (Telenor)	Digital [Digital siden 1998]
			Viasat (MTG)	Digital [Digital siden 2000]
Bakkenett	Ca. 20 prosent	Ca. 100 prosent	Broadcast Service Denmark as (DR og TV 2/Danmark)	Analog

Kilde: Harrie (2002: 113), St.meld. nr. 44 (2002-2003).

En annen forskjell mellom distribusjonsmarkedet i Norge og Danmark er knyttet til *nasjonalt eierskap*. Det norske distribusjonsmarkedet domineres av det norske børsnoterte selskapet Telenor, hvor den norske staten er største aksjeeier. Som illustrert i tabell 2.2 har Telenor gjennom ulike datterselskaper kontroll over det analoge bakkenettet, halve kabelmarkedet og

³⁵ Disse tallene er basert på saksopplysninger gitt over e-post av Jarl Risum i IT- og Telestyrelsen 15. april 2004. Som Risum påpeker, eksisterer ikke presise tall for distribusjonsmarkedet for tv i Danmark, og de oppgitte tall er derfor anslåtte.

³⁶ Primær distribusjonsplattform i husstanden.

³⁷ Informasjon om digital dekningsgrad i det danske distributørmarkedet er gitt over e-post av Jarl Risum i IT- og telestyrelsen 15. april 2004.

³⁸ Telenor Avidi byttet navn til Canal Digital Kabel TV i februar 2004 (Telenor 2004). Jeg vil bruke navnet 'Telenor Avidi', som var selskapets navn i den analyserte perioden.

halve satellittmarkedet.³⁹ Telenor har også eierinteresser innenfor bredbåndssektoren. I det danske distribusjonsmarkedet eksisterer det ingen nasjonal aktør tilsvarende Telenor. Det danske distribusjonsmarkedet består som illustrert i tabell 2.2 av ulike markedsaktører innenfor de ulike distribusjonsplattformene. Samtidig er det nasjonale eierskapet begrenset til det analoge bakkenettet – som eies av DR og TV 2/Danmark. Det norske distribusjonsmarkedet for kringkasting bærer dermed mer preg av nasjonalt eide aktører enn det danske.

Avviklingen av de analoge tv-sendingene

Begge de to skisserte dilemmaene knyttet til allmennkringkastingskanalene og etableringen av et riksdekkende digitalt distribusjonsnett eksisterte allerede før introduksjonen av digital distribusjon. Dilemmaene ble imidlertid aktualisert ved overgangen til digital fjernsyns-distribusjon, og i særlig grad ved spørsmål som gjelder tidsplanen for avviklingen av de analoge tv-sendingene. En slik avvikling skaper en tidshorisont for bransjeaktørenes og de politiske myndighetenes handlinger og beslutninger om overgangen til digital-tv. På samme tid genererer avviklingen nye politiske dilemmaer. Et av disse har vært *å gjennomføre en rask avvikling av de analoge distribusjonsnettene uten unødige belastninger for forbrukeren*.

En av de største utfordringene ved overgangen til digital distribusjon i Europa har nettopp vært å få forbrukerne til å gå over fra en analog til en digital distribusjonsplattform. Dette dilemmaet ble av konsulentselskapet BIPE (2002) betegnet som et ”høna-eller-egget”-dilemma: Forbrukerne vil ikke kjøpe det nødvendige (og kostbare) digitale mottakerutstyret før et godt tilbud er tilgjengelig på en digital plattform, mens kringkasterne og distributørene ikke vil tilby et godt, digitalt tilbud før et tilstrekkelig høyt antall forbrukere har kjøpt digitale dekodere (BIPE 2002, se også SEC (2003) 992, Corcoran 1999, McPherson 2003).

Ved avviklingen av analoge signaler kommer allmennkringkastingskanalene og de analoge bakkenettene i en særstilling. På grunn av politiske målsettinger om likhet i tilbud og universell dekning, kan ikke allmennkringkastingskanalene avvikle sine sendinger i det analoge bakkenettet før utbredelsen av digitalt mottakerutstyr er så godt som universelt. Satellitt- og kabeloperatørene kan derimot avvikle sine sendinger når de finner det forretningsmessig ønskelig.

³⁹ Telenors satellittselskap Canal Digital dominerer dessuten sammen med Viasat det nordiske satellittmarkedet (Harrie 2002: 113).

For allmennkringkastingskanalene finnes det en rekke argumenter for å avvikle de analoge bakkenettsendingene. De analoge sendingene er kostbare å distribuere, og parallell distribusjon av analoge og digitale sendinger vil medføre doble distribusjonskostnader. Avvikling av de analoge signalene vil dessuten frigi kapasitet i distribusjonsnettet som kan brukes til ytterligere digital overføring. Allmennkringkastingskanalene har dessuten økonomisk interesse av å utvikle nye, kommersielle inntjeningsmuligheter. I likhet med kommersielle kanaler, ønsker allmennkringkastingskanalene å etablere digitale og elektroniske tjenester og en kontaktflate med brukerne (Brandrud 1997, Born 2003). I forhold til EUs konkurranseregler og nasjonale kommersielle konkurrenter vil det imidlertid være problematisk at de lisensfinansierte kanalene utnytter offentlige midler for kommersielle tjenester. En slik blandingsfinansiering har blitt kritisert for å forstyrre konkurransen i markedet og føre til markedssvikt (Harrison og Lorna 2001, Levy 1999: 96, Papathanassopoulos 2002: 71). En avvikling av analoge signaler og etableringen av et digitalt allmennkringkastingsmandat vil derimot legitimere at de lisensfinansierte kanalene bruker ressurser på digitale tjenester og programmer (Steemers 2003).

I forhold til spørsmålet om avvikling av de analoge bakkesendingene har det, som vist, skjedd et tendensskifte. På slutten av 1990-tallet var den dominerende oppfatningen i de europeiske landene at overgangen til digital distribusjon skulle være forbrukerstyrt og at lange perioder med parallell distribusjon ikke representerte noe stort problem. Etter de økonomiske problemene frem mot 2002 ble modellene i en rekke land endret slik at man fikk en raskere avvikling av de analoge signalene. Problemene med en lang, markedsstyrt overgang til digital distribusjon, var også grunnlaget for at EU-Kommisjonen oppfordret de nasjonale myndighetene til å lage planer for avviklingen av de analoge sendingene (KOM (2003) 541 endelig, SEC (2003) 992).

En raskere avvikling av de analoge signalene har altså klare fordeler for allmennkringkastingskanalene og distributørene. For forbrukerne vil imidlertid avviklingen av de analoge sendingene innebære utgifter til innkjøp av en digital dekode, og mange vil ønske å utsette denne utgiften. En avvikling av de analoge bakkenettene før alle brukerne frivillig har gått over til en digital plattform er et følsomt politisk tema, blant annet fordi det inneholder elementer av tvang. Et politisk spørsmål har derfor vært hvem som skal betale disse dekode; det vil si om utgiften skal belastes forbrukerne, bransjeaktørene eller de

politiske myndighetene. Dersom forbrukerne selv må finansiere de digitale dekodeerne, vil en vesentlig forbedring av tv-tilbudet være nødvendig for å legitimere avviklingen av de analoge nettene.

I likhet med de to andre dilemmaene kan altså dette dilemmaet løses ved ulike politiske beslutninger. Grovt sett kan vi skille mellom en rask, tvangsmessig avvikling av de analoge tv-signalene, eller en lang, markedsstyrt periode med parallell analog og digital distribusjon.

Markedsstyring eller statlig styring?

Samlet berører alle disse tre dilemmaene et av kjernespørsmålene innenfor det mediepolitiske feltet, nemlig i hvor stor grad mediesektoren skal underlegges statlig styring eller markedsstyring (se for eksempel Østbye 1995, Syvertsen 2000, 2004, Majone 1996).⁴⁰ Vi kan hovedsakelig skille mellom to idealtypiske perspektiver: Ett perspektiv som fremhever *markedet* som den grunnleggende styringsmekanismen for samfunns- og medieutviklingen, og ett perspektiv som fremhever viktigheten av *statlig styring og regulering*.⁴¹

En *markedsstyrt* samfunns- og medieutvikling har ifølge Giandomenico Majone (1996) vært det dominerende perspektivet i *den amerikanske reguleringstradisjonen*. Innenfor et slikt perspektiv sees markedet som den grunnleggende reguleringsmekanismen som i prinsippet bør styre samfunnssektorene – derunder mediesektoren. Ifølge Trine Syvertsen (2000) har mediene i USA primært blitt betraktet som forretningsvirksomhet. Det innebærer at den offentlige reguleringen har vært begrenset til å legge til rette for sunn konkurranse, slik at markedet kan fungere optimalt. Innenfor en slik reguleringstradisjon blir statlig styring fremhevet som en potensiell trussel mot informasjons- og ytringsfriheten. For at mediene skal kunne utøve sin rolle som fjerde statsmakt, må de selv få bestemme innholdet i mediene. Forbrukerne vil få det medieproduktet de ønsker og etterspør. Innenfor et slikt reguleringsregime vil markedsstyring sikre de demokratiske verdiene. Offentlige inngrep har ut fra et slikt perspektiv en skjult dagsorden; nemlig å begrense ytringsfriheten og forme medieinnholdet i en bestemt politisk retning (Syvertsen 2000).

⁴⁰ Denne bruken av begrepet 'statlig styring' nyanserer ikke mellom politisk og statlig styring. 'Statlig styring' omhandler derfor både de statlige og politiske myndighetene.

⁴¹ En slik inndeling i to hovedperspektiver – stat eller marked – innebærer selvfølgelig en forenkling av de komplekse perspektivene og strukturene som eksisterer.

På den annen side kan det presenteres argumenter for at en markedsstyrt digitaliseringsprosess ikke vil skape det beste tilbudet for samfunnet eller forbrukerne. Som Trine Syvertsen (2000) redegjør for, eksisterer det en rekke argumenter for at mediene har et viktig ansvar som ikke kan reduseres til et salgbart produkt. Blant annet er et mangfoldig mediesystem en forutsetning for et velfungerende demokrati og et høyt kulturelt nivå. Mediene må derfor ikke bare forholde seg til befolkningen som forbrukere, men også som samfunnsborgere. For det andre vil markedet først og fremst tjene det populære, og en markedsstyrt medieutvikling kan derfor gå på bekostning av kulturelle og demokratiske verdier. Ut fra en slik argumentasjonsrekke er den viktigste trusselen mot medienes frihet derfor markedssensur, og ikke statlig sensur (Syvertsen 2000: 147-148). Et hovedformål vil derfor være å hindre fremveksten av store mediekonglomerater og private monopoler. Slike argumenter er i tråd med det Giandomenico Majone (1996) betegner som *den europeiske reguleringstradisjonen*. Ifølge Majone har denne tradisjonen i større grad vært dominert av *statlig styring*. Slik statlig styring har både tatt form av statlig eierskap, statlige inngrep og visse former for selvregulering. Innenfor den europeiske reguleringstradisjonen har prinsippet om allmennkringkastingskanalene og universell dekning vært sentrale politiske målsettinger. I forhold til de tre skisserte politiske dilemmaene, vil måten disse løses på i stor grad avhenge av hvilken reguleringstradisjon som er dominerende i medie- og samfunnsutviklingen.

Regjeringssammensetting og politisk klima i Norge og Danmark

Medieutviklingen i både Norge og Danmark har båret preg av den europeiske reguleringstradisjonen med høy grad av statlig styring. Dette innebærer imidlertid ikke fravær av markedsstyring. I stedet betyr det at dersom mediereguleringen i disse landene sees under ett, vil medieutviklingen i større grad bære preg av statlig styring enn fravær av det samme. Som skissert innledningsvis, kan både Norge og Danmark dessuten betegnes som relativt rike velferdsstater og konsensusdemokratier, i høy grad preget av faktorer som kontinuitet, stabilitet, politisk legitimitet, vilje til å inngå politiske kompromisser og små ideologiske forskjeller (Andersen Consulting 2002: 40-42, Heidar og Berntzen 1995: 47). Siden november 2001 har det imidlertid skjedd et regjeringsskifte som har fått ideologiske konsekvenser i Danmark. Etter nærmere ti år med ulike sosialdemokratiske regjeringskonstellasjoner under statsminister Paul Nyrup⁴², ble en borgelig regjering under statsminister Anders Fogh

⁴² Fra 1994 til 2001 var det i Danmark fire slike regjeringer; Regjeringen Paul Nyrup I (27.09.94-30.12.96), Regjeringen Paul Nyrup III (31.12.96-23.03.98), Regjeringen Paul Nyrup III (31.12.96-23.03.98), Regjeringen

Rasmussen⁴³ dannet. Den borgelige regjeringen hadde en rekke uttalte mål om privatisering og liberalisering, og markerte i så måte et ideologisk brudd med det daværende politiske klimaet. Det politiske klimaskiftet kom parallelt med en sterkere konfliktdannelse i dansk mediepolitikk generelt. Mens de mediepolitiske beslutningene på slutten av 1990-tallet bar preg av relativt stor enighet og konsensus, ble dette bildet endret ved begynnelsen av 2000.⁴⁴ For mediesektoren ble målsettingene allerede våren 2002 uttrykt i en mediepolitisk avtale regjeringen tegnet med Dansk Folkeparti for perioden 2002 til 2006. Denne avtalen la blant annet grunnlaget for privatisering av TV 2/Danmark, liberalisering av reklamereglene, og forenkling og presisering av DR og TV 2/Danmarks allmennkringkastingsforpliktelser. Avtalen omhandlet dessuten digitalisering av kringkastingssektoren (se kapittel 4 og 5). Et spørsmål i oppgaven vil derfor være om vi ser tendenser til økt grad av konfliktdannelse og markedsstyring i den danske politiske beslutningen om overgang til digital distribusjon, og om dette innebærer at de danske beslutningene skiller seg fra de norske.

Også i Norge har det vært flere ulike regjeringer i den analyserte perioden 1996 til 2004. Regjeringene har skiftet mellom ulike arbeiderpartiregjeringer⁴⁵ og koalisjonsregjeringer hovedsakelig bestående av de såkalte sentrumspartiene⁴⁶. Til tross for regjeringenes ulike partisammensetning, har disse regjeringsskiftene ikke på samme måte som i Danmark markert et ideologisk brudd med tidligere kringkastingspolitiske mål eller måter å regulere kringkastingssektoren på.⁴⁷ Som Trine Syvertsen (2004: 102-104, 179-203) viser, har det i Norge generelt vært bred politisk enighet om spørsmål knyttet til kringkasting og allmennkringkasting.

Paul Nyrup IV (23.03.98-27.11.01). I disse regjeringene var Socialdemokratiet i koalisjon med Det Radikale Venstre (Regjeringen Paul Nyrup I, II, III og IV), med Centrum-Demokraterne (Regjeringen Paul Nyrup I og II), og med Kristelig Folkeparti (Regjeringen Paul Nyrup I).

⁴³ Denne regjeringen besto av Venstre og Det Konservative Folkeparti. Kulturministeren i regjeringen var Brian Mikkelsen (KF).

⁴⁴ Ved en gjennomgang av avstemningen ved lovforslag på medieområdet i perioden 1997-2003, er det tydelig at den største enigheten er å finne i årene 1997-2001 (med unntak av innførselen av den mediepolitiske avtalen 2001-2004 fra 2000), mens de største konfliktene er å finne fra 2002 og fram mot 2003.

⁴⁵ Regjeringen Thorbjørn Jagland (25.10.96-17.10.97) og Regjeringen Jens Stoltenberg (17.03.00-19.10.01).

⁴⁶ Regjeringene Kjell Magne Bondevik I (17.10.97-17.03.00) og II (19.10.01-). Den første Bondevik-regjeringen besto av Kristelig Folkeparti, Venstre og Senterpartiet. Den andre Bondevik-regjeringen besto av Høyre, Kristelig folkeparti og Venstre.

⁴⁷ Større partipolitisk konfliktnivå har imidlertid eksistert i andre mediepolitiske saker, deriblant i spørsmålet om pressestøtten (se Syvertsen 2004: 104-105).

Oppsummering

Jeg har nå redegjort for tre *politiske dilemmaer* som er sentrale ved overgangen til digital distribusjon. Disse var knyttet til allmennkringkastingskanalene, etableringen av et riksdekkende, digitalt distribusjonsnett, og tidsplanen for avvikling av de analoge tv-sendingene. Dilemmaene kan løses politisk på ulike måter. Jeg har argumentert for at måten dilemmaene løses på i stor grad vil avhenge av hvilken reguleringstradisjon som er dominerende for medie- og samfunnsutviklingen. Medieutviklingen i Norge og Danmark bærer preg av den europeiske reguleringstradisjonen med høy grad av statlig styring. I Danmark er imidlertid denne reguleringstradisjonen eksplisitt utfordret av en ny borgelig regjering.

Muligheten for å fatte nasjonale politiske beslutninger om disse dilemmaene og overgangen til digital distribusjon er på samme tid definert av en rekke *strukturerende rammebetingelser*. I oppgaven er disse rammebetingelsene representert gjennom tre teser; teknologisk determinisme-tesen, økonomisk globaliserings-tesen og politisk konvergens-tesen. For å analysere hvordan de tre tesene definerer handlingsrommet til å fatte nasjonale politiske beslutninger, er det nødvendig å sammenligne de politiske debattene og beslutningene i mer enn ett land. Ved å ta i bruk en *komparativ metode* unngår jeg i analysen å tillegge nasjonale aktører større vekt enn de i utgangspunktet har. Et problem i mange politiske analyser er nettopp at aktørenes handlingspunkt allerede kan være gitt av etablerte handlingsalternativer – forhold som vanskelig lar seg avdekke uten en sammenligning med andre politiske systemer. Som vist innledningsvis vil jeg sammenligne den politiske debatten og beslutningen om digitalisering av kringkastingssektoren i Norge og Danmark.

Mitt analytiske og teoretiske rammeverk tar på samme tid høyde for at de politiske myndighetenes handlingsalternativer er definert av *nasjonale* strukturelle rammebetingelser. Handlingsrommet til å treffe politiske beslutninger påvirkes derfor ikke bare av de skisserte drivkreftene, men også av nasjonale forhold. Ved overgangen til digital distribusjon fremstår særlig forskjellene knyttet til befolkningstetthet og topografisk variasjon som sentrale for de politiske beslutningene i Norge og Danmark. Mens de teknologiske, økonomiske og internasjonale politiske faktorene i stor grad tilsier likhet i de norske og danske politiske beslutningene, taler nasjonale kostnadsforskjeller ved utbyggingen av et riksdekkende digitalt nett i Norge og Danmark til en viss grad for forskjellige politiske beslutninger.

For å analysere det nasjonale politiske handlingsrommet har jeg operasjonalisert problemstillingen i et analysedesign bestående av tre hoveddeler. Disse analysedelene omhandler hvilke løsningsforslag som ble fremmet, hvilke allianser av aktører og argumenter som var dominerende i Norge og Danmark, samt hvilke endelige vedtak som ble gjort.

KAPITTEL 3. METODISK TILNÆRMING

Den metodiske tilnærmingen er etablert for på best mulig måte å besvare min problemstilling, det vil si hvordan generelle drivkrefter bidrar til å definere handlingsrommet i ulike land ved en overgang til digital fjernsynsdistribusjon. Et viktig mål ved vitenskapelige analyser er at de skal tilfredstille vitenskapelige idealer, blant annet idealer knyttet til pålitelighet, redelighet og nøytralitet (Kringstad 2004: 37). For at andre skal kunne vurdere om resultatene fra undersøkelsen tilfredstiller disse idealene, vil jeg presentere og redegjøre for de metodiske valgene som er gjort ved avgrensning av det empiriske feltet, ved innsamling av det empiriske materialet, samt hvordan materialet er analysert. Til slutt vil jeg diskutere noen av de utfordringene som har oppstått underveis i arbeidet.

Avgrensning av empirisk felt: Komparativ metode

Hvilken metode vil best kunne besvare min problemstilling? Jeg har argumentert for at et fokus på nasjonalt handlingsrom gjør det fruktbart og nødvendig å analysere den politiske beslutningen om digital distribusjon i mer enn ett land. Dermed ville jeg kunne undersøke i hvor stor grad beslutningene om digital distribusjon samsvarer og i hvor stor grad nasjonale særtrekk influerer på beslutningene. Et slikt analysedesign kalles *komparativ metode*. Innenfor den mediepolitiske forskningstradisjonen er slike komparative metoder mye brukt (se for eksempel Syvertsen 1992, Storsul 1997, 2002, Sandal 2000). Komparativ metode har den fordelen at den innebærer et bredere fokus enn case-studier, samtidig som metoden åpner for større detaljrikdom enn survey-undersøkelser. Metoden er særlig velegnet til å framheve forhold som virker selvfølgelige når man bare analyserer ett land, som Trine Syvertsen eksemplifiserer det; ”by inviting questions about why some elements did not change in one context while it changed in others” (1992: 44, Syvertsens understrekning, se også Blumler et al 1992). Komparativ metode gir dessuten bedre mulighet for *generalisering*, som ofte er et problem ved kvalitative metoder. Komparative analyser er likevel ikke generaliserbare i statistisk eller kvantitativ betydning, men som Jay G. Blumler, Jack M. McLeod og Karl Erik Rosengren uttrykker det, ved å ”overcome space- and time-bound limitations on the generalizability of our theories, assumptions, and propositions” (1992: 2).

Innenfor komparative analyser er valg av analyseobjekter – eller case-objekter – av avgjørende betydning, og det eksisterer ulike strategier for valg av sammenligningsobjekter innenfor politiske systemer. John Frendreis skiller mellom valg etter de mest *like systemer*, de mest *ulike systemer* eller valg etter *blandede systemer* (referert i Storsul 2002: 41-42). Det kan diskuteres om min strategi ved valg av Norge og Danmark har vært å velge de mest like eller blendede systemer. Det viktigste er imidlertid ikke å avgjøre hvilke typer systemer som er valgt, men at analyseobjektene inneholder noen sentrale likheter og forskjeller som gjør en slik sammenligning interessant. Jeg vil argumentere for at mine analyseobjekter tilfredstiller dette kravet. For det første har Norge og Danmark som skissert en rekke likhetstrekk som gjør det naturlig å forvente en viss grad av samsvar mellom de politiske beslutningene som fattes om digitalisering av kringkastingssektoren. Disse *likhetstrekkene* er blant annet knyttet til demokrati og samfunnsstruktur, befolkningens tilgang til informasjons- og kommunikasjons-teknologi, fjernsynssystemene og den politiske styringen av mediene, befolkningsstørrelse, samt hvilket stadium distributørene og de politiske beslutningene befinner seg på i digitaliseringsdebatten. Dette er likhetstrekk som gjør det naturlig å forvente en viss grad av likhet i beslutningsprosessen. Samtidig eksisterer *sentrale og moderate forskjeller* mellom landene som kan ha betydning for de politiske beslutningene. Disse forskjellene nyanserer og gjør en sammenligning mellom landene interessant. Som vist tidligere er de sentrale forskjellene mellom landene knyttet til topografisk variasjon og befolkningstetthet, mens de moderate forskjellene er knyttet til grad av statlig eierskap, distribusjonsmarkedene, og relasjon til EU (jf. kapittel 1).

Et annet argument for en sammenligning mellom Norge og Danmark, er at det er gjort flere vellykkede komparative analyser mellom de to landene tidligere, som nettopp har konkludert med at en slik sammenligning har vært fruktbar (se for eksempel Fossum 1994, Storsul 1997, 2002).

Innsamling og analyse av empirisk materiale: Offentlige dokumenter og dokumentanalyse

Hva er så den beste måten å skaffe empiri om de to analyseobjektene på? Og hvordan skal det empiriske materialet behandles, fortolkes og analyseres? I tråd med en rekke andre mediepolitiske analyser (se for eksempel Syvertsen 1992, 1997, 2004, Storsul 1997, 2002, Rinde 1999, Sandal 2000, Rogne 2000) og analyser av kringkastingssektoren (se for eksempel

Fossum 1994, Strømmen 1999, Moe 2002) har jeg valgt å ta i bruk *dokumentanalyse* som metode.⁴⁸ Dokumentanalyse vil si ”en systematisk analyse av skrevne eller audiovisuelle beretninger som ikke er produsert eller generert av forskeren selv” der dokumentene representerer ”organisasjonenes *kollektive minne*, deres fremste middel til *systematisering av rutiner og erfaringer* og en av de viktigste formene for *selvpresentasjon*” (Syvertsen 1998: 2, Syvertsens kursivering). Dokumentene i analysen vil bli brukt både som levning og beretning (Dahl 1991: 37-38). Når et dokument benyttes som en *beretning*, brukes det til å fortelle noe om et saksforhold; i mitt tilfelle for å skissere hvilke løsningsforslag, aktører og argumenter som var sentrale i den politiske debatten om digital distribusjon i Norge og Danmark. Mens bare kilder som forteller om et saksforhold kan benyttes som beretning, kan alle kilder benyttes som *levning*. Når et dokument blir brukt som levning, blir kilden fortolket i relasjon til sin opphavssituasjon eller opphavsmann. I mitt tilfelle vil en slik fortolkning kunne si noe om den situasjonen løsningsforslagene, aktørene, argumentene, og vedtakene ble frembrakt i.

De viktigste dokumentene i min analyse er offentlige dokumenter. Trine Syvertsen betegner ’offentlige dokumenter’ som ”skrevne, publiserte, offentlig tilgjengelige, institusjonelle, utadrettede og samtidige” (2004: 216).⁴⁹ ’Offentlig’ refererer her altså både til dokumenter som er produsert av det offentlige i betydning regjeringen og Stortinget, og til dokumenter fra bransjeaktørene som spiller inn i den offentlig digitaliseringsdebatten og beslutningsprosessen.

Det er flere forhold som taler for bruk av offentlige dokumenter ved politiske studier med et komparativt utgangspunkt.⁵⁰ For det første kan slike dokumenter sies å være den *mest sentrale kilden* i analysen, og derfor den mest fruktbare kilden å analysere. De politiske myndighetene opererer i stor grad innenfor et skriftproduserende system, og en analyse av politiske prosesser er derfor nødt til å forholde seg til det skriftlige materialet som foreligger. På samme måte er bransjeaktørene som ønsker innflytelse på de politiske beslutningene

⁴⁸ Slik jeg ser det, legger bruken av dokumentanalyse som metode både føringer på innsamlingen og analysen av det empiriske materialet. Jeg vil derfor diskutere innsamlingen og analysen av det empiriske materialet samlet.

⁴⁹ Det eksisterer en rekke måter å kategorisere dokumenter og kilder på. Trine Syvertsen (1998) skiller for eksempel mellom skrevne og audiovisuelle; publiserte og upubliserte; offentlig tilgjengelig og hemmelige; institusjonelle og personlige; offisielle og interne; og samtidige og retrospektive, mens Ottar Dahl (1991: 42-27) opererer med dikotomiene konfidensiell og offentlig; personlig og institusjonell; individuell og kollektiv; og episk/litterær og pragmatisk/usammenhengende.

⁵⁰ Se Trine Syvertsen (1998) for oversikt over fordeler ved dokumentanalyse.

avhengige av å forholde seg til dels skriftlig i sin kontaktform, selv om andre kommunikasjonsformer selvfølgelig eksisterer.⁵¹

For det andre er offentlige politiske dokumenter relativt *standardiserte på tvers av landegrensene*. Dokumentanalyse er derfor særlig godt egnet i komparative analyser. Som vi skal se senere i kapittelet eksisterer det imidlertid visse utfordringer ved en sammenligning av norske og danske politiske dokumenter. Et tredje argument for bruk av offentlige dokumenter i min analyse har vært at disse dokumentene blir produsert kontinuerlig. Den politiske debatten og beslutningen om overgang til digital distribusjon i Norge og Danmark har ved arbeidet med hovedoppgaven vært en pågående prosess, som i stor grad har foregått parallelt med skrivingen. Kontinuerlig tilgang til empirisk materiale har derfor vært en viktig forutsetning ved valg av kilder.⁵²

De offentlige dokumentene i denne analysen kan deles inn i to hovedkategorier etter avsender; politiske dokumenter og dokumenter fra aktørene i bransjen. Foruten disse dokumentene er noe sekundærlitteratur benyttet som kilde. Disse kildene er først og fremst statistiske oppslagsverk (Harrie 2003) og konsulentrapporter med et europeisk perspektiv (IDATE 2000, Andersen Consulting 2002, BIPE 2002). Den sekundære litteraturen er hovedsakelig benyttet for å skaffe bakgrunnsinformasjon om den digitale teknologiske utviklingen, markedsutviklingen, reguleringsmodeller og politiske forhold i Norge, Danmark og Europa (jf. kapittel 2).

Offentlige politiske dokumenter

Offentlige politiske dokumenter har vært den viktigste kilden til informasjon i min analyse. Det er først og fremst denne typen dokumenter i Norge og Danmark som er analysert. For å ivareta et europeisk politisk perspektiv er dessuten de mest sentrale EU-dokumentene om digitalisering og digital-tv analysert (se referanseliste for oversikt).

Både i Norge og Danmark ble det i forbindelse med digitaliseringsdebatten produsert en rekke offentlige politiske dokumenter med forskjellig funksjon og viktighet. Bare et utvalg av disse kunne analyseres. Det stiller noen krav til innsamlingen av dokumentene. For det første

⁵¹ Se Erling Berrum (2000) og Trine Syvertsen (2004, kapittel 5) for analyse av lobbyvirksomhet på Stortinget.

⁵² Andre fordeler ved bruk av offentlige dokumenter er ifølge Trine Syvertsen (1998) at de er produsert under naturlige forhold, er billige og lett tilgjengelige, og at de finnes i store mengder.

forutsetter det en *kategorisering og avgrensning av materialet*. Jeg har som sagt avgrenset fokus til den politiske debatten og beslutningen om overgang fra analog til digital distribusjon i tidsperioden våren 1996 til våren 2004. Jeg har ytterligere avgrenset innsamlingen av dokumenter til å omhandle løsningsforslag for overgangen fra analog til digital fjernsynsdistribusjon, argumenter som benyttes for å støtte opp om de ulike løsningsforslagene, samt hvilke aktører som fremmer disse argumentene.

Videre forutsetter innsamlingen av offentlige politiske dokumenter *kjennskap til dokumentkjeden*, det vil si den politiske saksgangen og dokumentenes hierarkiske forhold til hverandre. I både Norge og Danmark består saksgangen av regjeringsframlegg og forhandlinger i Stortinget.⁵³ Regjeringsframleggene vil si utredninger, høringsrunder og forslag til Stortinget,⁵⁴ mens Stortingsforhandlingene vil si utredninger i komiteene⁵⁵, debatter, vedtak, lover og forskrifter. Andre politiske dokumenter i analysen er høringsuttalelser, konsesjonsutlysninger, pressemeldinger og lignende. Samlet har det vært en stor mengde skriftlig materiale. For å sikre analysens reliabilitet er hele materialet lest og behandlet flere ganger, hvorav to ganger systematisk. Den første gangen ble dokumentene gjennomgått for å gi oversikt, kunnskap og skissere sentrale konfliktlinjer. I denne runden ble dokumentene kodet etter funksjon, innhold og hierarkisk relasjon til hverandre (se vedlegg 1). I den andre gjennomgangen ble dokumentene kodet etter de kategorier som var etablert med bakgrunn i første gjennomlesning. På samme tid ble antakelser testet ut. Disse kategoriene og antakelsene var som skissert knyttet til løsningsforslag, aktører og allianser, argumenter og vedtak (se eksempel på kodeskjema for argumenter for et digitalt bakkenett i de politiske dokumentene i vedlegg 2).

En tredje forutsetning ved innsamling av empirisk materiale ved komparative metoder er at analysen omfatter *adekvate dokumenter*. Som jeg om litt skal komme inn på, har dette medført de største metodiske utfordringene i min analyse.

⁵³ I Danmark Folketinget.

⁵⁴ I Norge er slike regjeringsframlegg lovforslag, budsjettforslag og stortingsmeldinger; i Danmark er tilsvarende lovforslag, beslutningsforslag og redegjørelser (se henholdsvis <http://www.odin.dep.no> og <http://www.folketinget.dk>).

⁵⁵ I Danmark heter komiteene udvalg og forskriftene bekendtgørelse.

Dokumenter fra aktørene i bransjen

Den andre gruppen offentlige dokumenter som er analysert er *dokumenter fra aktørene i bransjen*. Hensikten med analysen var å identifisere de dominerende aktørene og alliansene som representerte de ulike løsningsforslagene gjennom sin argumentasjon. Den primære kilden for å identifisere slike aktører og allianser har vært bransjeaktørenes skriftlige svar til høringsrundene om utbygging av et digitalt bakkenett (Kultur- og kirkedepartementet 2002a, Kulturministeriet 2002a, 2002b).⁵⁶ Høringsrundene aktualiserte den offentlige digitaliseringsdebatten, og i bransjeaktørenes høringssvar fant jeg representanter for forskjellige løsningsforslag. På bakgrunn av høringsrundene avgrenset jeg hvilke bransjeaktører som var særlig sentrale som pådrivere for de ulike løsningsforslagene. Disse aktørenes synspunkter og interesser knyttet til digitaliseringsprosessen ble ytterligere studert gjennom sekundære dokumenter. Slike sekundære dokumenter var hovedsakelig årsrapporter, informasjonsbrev, notater og pressemeldinger. Disse dokumentene er ikke behandlet på samme systematiske måte som høringssvarene, men ble brukt som supplerende informasjon og illustrasjon. Ettersom analysen har et politisk fokus, blir de mest relevante dokumentene fra bransjeaktørene de som søker å påvirke den politiske beslutningsprosessen.

Hva er et løsningsforslag, og hvordan definerer man et argument?

Kategoriene med løsningsforslag og argumenter er etablert med bakgrunn i de offentlige politiske dokumentene og dokumentene fra bransjeaktørene. En slik kategorisering innebærer en fortolkningsprosess, der jeg på bakgrunn av materialet konstruerer grupper av løsningsforslag og argumenter. Ved etableringen av slike kategorier har jeg stilt to spørsmål: Gir kategoriseringen et godt bilde av de faktiske konflikter som utspiller seg, og er kategoriene de mest relevante for det formålet kategoriseringen har?

For å besvare de to spørsmålene har jeg for det første lagt vekt på at kategoriene skal være brukt av aktørene selv. Aktørenes bruk av argumentet kan imidlertid både være direkte og indirekte uttrykt. For eksempel kan prinsippet om universell dekning sees som et argument for

⁵⁶ I forbindelse med beslutningsprosessen omkring overgangen til digital distribusjon har det i Norge vært avholdt en høringsrunde (15. mars 2002), og i Danmark to høringsrunder (25. september 2002, 21. oktober 2002). I 2003 ble det dessuten avholdt muntlige høringer i begge land om henholdsvis et digitalt bakkenett i Norge (7. november 2003) og digitalt-tv i Danmark (24. oktober 2003). De muntlige høringsrundene er ikke analysert.

utbygging av et digitalt bakkenett i den norske mediepolitiske redegjørelsen holdt av kulturministeren Valgerd Svarstad Haugland (KrF):

Ei rask utbygging av eit digitalt bakkenett kan gjera at tilnærma alle sjåarar får eit tilbod om digitalt fjernsyn (Mediepolitisk redegjørelse 2002, punkt 6, min understreking).

For det andre har jeg søkt å lage kategorier med en viss generell gyldighet. Som sagt ønsker jeg å presentere de mest sentrale argumentene og aktørene som representerer hvert løsningsforslag (jf. vedlegg 2).

Metodiske utfordringer ved dokumentanalyse og komparative metoder

Komparativ metode er altså spesielt godt egnet til analyser av nasjonalt handlingsrom. Denne metoden skaper imidlertid nye utfordringer. Den største metodiske utfordringen ved innsamling og analyse av det empiriske materialet har som sagt vært å skaffe et *adekvat materiale*. I min analyse vil et adekvat empirisk materiale si at tilsvarende dokumenter blir analysert i Norge og Danmark, eller viktigere; at samme type informasjon fremkommer i begge land. Et adekvat empirisk materiale er en viktig metodisk forutsetning dersom analysen skal kunne betegnes som valid og reliabel. Problemene med å skaffe et adekvat materiale har avspeilet seg i tre konkrete utfordringer.

Skjevt kunnskapsforhold om analyseobjektene

Den første metodiske utfordringen er knyttet til komparative analyser generelt, og skyldes at forskeren ofte vil ha et *skjevt kunnskapsforhold* om de analyseobjektene som analyseres. I mitt tilfelle som bosatt i Norge og student ved et norsk universitet vil det være naturlig at jeg har bedre og mer detaljerte kunnskaper om norske forhold og lettere kan følge og fortolke den politiske debatten og beslutningen om digitalisering av kringkastingssektoren i Norge enn i Danmark. Samtidig vil det ligge en mulighet for at jeg av kulturelle årsaker misforstår eller ikke fremskaffer de sentrale dokumentene og diskusjonene i det landet jeg sammenligner med.

Dette problemet er ikke unikt for min studie, men et velkjent problem ved komparative analyser (Blumler et al 1992). For at analysen skal kunne kalles valid og reliabel, er det nødvendig med en utjevnende fremgangsmåte som forsøker å begrense de mulige feilkildene. Jeg har derfor valgt fire strategier ved dokumentinnsamling. For det første har jeg fulgt den

danske debatten om overgang til digital distribusjon i den danske pressen.⁵⁷ Mediedebatten har fungert som sikkerhetsnett og hjelpetolker med den funksjon å fange opp misforståelser og sentrale debatter som ikke ble gjengitt i de offentlige politiske dokumentene. Ut fra samme begrunnelse har jeg lest danske lovbehandlinger av samtlige mediesaker fra Folketingsåret 1997-1998 til 2002-2003. I likhet med presseklippene er disse dokumentene ikke analysert systematisk, men brukt som bakgrunnsinformasjon for videre analyse. En tredje strategi har vært å gjøre uttømmende analyser av noen sentrale typer dokumenter. Dermed har jeg kunnet minimere faren for å mangle opplysninger fra disse dokumentene.⁵⁸ Jeg har også gjort søk i Folketingets dokumentbase.⁵⁹ En fjerde og siste strategi for å begrense nasjonale og kulturelle feilkilder har vært å sjekke ut samtlige dokumenter som har vært referert i dokumentkjeden til de mest relevante dokumentene.

Foruten disse strategiene, har jeg studert et semester (våren 2002) ved Institut for film- og medievidenskab ved Universitetet i København. I løpet av dette semesteret tok jeg to hovedfagskurs, med titlene "Digital-tv" og "Det danske tv-system under modernisering". Under oppholdet fikk jeg et faglig utgangspunkt for å forstå de politiske dokumentene og debattene om overgang til digital distribusjon i Danmark.

Få partipolitiske argumenter i Danmark

En annen utfordring knyttet til innsamling av adekvat materiale har vært at sentrale dokumenter har hatt *ulik karakter* i Norge og Danmark. Blant annet har det eksistert langt flere politiske dokumenter om digitaliseringsprosessen i Norge enn i Danmark. Disse dokumentene var dessuten mer utfyllende og relevante. Samlet har dette ført til at det har vært vanskeligere å spore den *partipolitiske argumentasjonen* for de ulike løsningsforslagene i de danske offentlige politiske dokumentene enn i de norske.

I Norge er for eksempel utbyggingen av et digitalt bakkenett og et bredbåndsnett referert og diskutert i en rekke regjeringsfremlegg av redegjørende karakter, samt i partipolitiske

⁵⁷ Mediedebatten er fulgt gjennom Kulturministeriets daglige nyhetsbrev med presseklipp, det daglige nyhetsbrevet Mediawatch (se <http://www.mediawatch.dk>) og søk i nettutgaven av den danske dagsavisen Politiken på begrepene 'digitalisering' og 'digital-tv'.

⁵⁸ Dette gjelder: Mediepolitiske avtaler, betænkninger og beretninger fra Kulturudvalget og lov- og beslutningsforslag fra Kulturministeriet.

⁵⁹ Søkordene har vært 'digitalisering' og 'digital-tv'.

behandlinger på Stortinget.⁶⁰ Dermed er både statlige og partipolitiske begrunnelser og argumenter grundig fremstilt. I Danmark er regjeringsframleggene og forhandlingene i Folketinget færre, kortere og mindre utfyllende. Dette skyldes delvis at politiske beslutninger om mediepolitikk og digitaliseringsprosessen ble tatt i de kortfattede, mediepolitiske avtalene (Mediepolitisk avtale 1997-2001, 2001-2004, 2002-2006). Disse avtalene fastsettes etter forhandlinger mellom regjeringen og de ulike politiske partiene, men forhandlingene er ikke offentlige, og diskusjonene i forkant av avtalene er derfor ikke å spore. Dermed gir avtalene først og fremst informasjon om mediepolitiske mål og beslutninger, og ikke om de ulike begrunnelsene eller argumentene for målsettingene eller vedtakene. De neste sentrale dokumentene i Danmark har vært redegjørelser om digital-tv og digital distribusjon produsert av faglige arbeidsgrupper bestående av diverse ikke-politiske eksperter (Kulturministeriet 1998, 2000a, se mer om disse rapportene i neste kapittel).⁶¹ Disse redegjørelsene er detaljerte og inneholder ulike løsningsforslag og argumenter, men er altså verken partipolitiske eller utredet av en statlig myndighet.

Heller ikke dette problemet er imidlertid spesielt for min studie. Tanja Storsul (2002: 48) diskuterer for eksempel en rekke av disse problemene i sin doktoravhandling, hvor hun gjør en sammenligning av telekommunikasjonssektoren i Norge, Danmark og Irland. At de politiske beslutningene er blitt mindre gjennomsiktlige er også et trekk som blir fremhevet og diskutert i den danske maktutredningen (Togeby et al 2003, kapittel 15, se også Mortensen 2004). Denne metodiske utfordringen kan derfor fremheves som to poenger i seg selv: For det første at det danske politiske systemet fremstår som mindre gjennomsliktig enn det norske, og for det andre at de danske løsningsforslagene og vedtaket om overgang fra analog til digital distribusjon fremstår som svakere politisk begrunnet enn de norske.

Problemet med å posisjonere danske bransjeaktører

Den tredje utfordringen ved å finne adekvate dokumenter i komparative metoder har vært å finne de danske bransjeaktørenes synspunkter på de ulike løsningsforslagene. Mens de norske

⁶⁰ De viktigste dokumentene er St.meld. nr. 46 (1998-1999), St.meld. nr. 44 (2002-2003), St.meld. nr. 49 (2002-2003), Innst.S. nr. 53 (1999-2000), Innst.S. nr. 142 (2001-2002), Innst.S. nr. 128 (2003-2004), og Innst.S. nr. 133 (2003-2004).

⁶¹ Foruten disse to arbeidsgruppene drøftet også det danske Medieudvalget i sin rapport om elektroniske medier fra 1995 en rekke modeller omkring den fremtidige mediereguleringen, herunder problemstillinger knyttet til digitaliseringsprosessen. Disse modellene er ikke analysert fordi de bar preg av utredning og scenariebygging mer enn konkrete og realistiske planer.

bransjeaktørene relativt klart grupperte seg rundt de ulike forslagene, har det vært *vanskelig å posisjonere de danske bransjeaktørene* i forhold til hverandre. Den danske debatten om overgang fra analog til digital fjernsyns distribusjon har dessuten hatt et lavere konfliktnivå enn i Norge.

Disse forskjellene mellom de norske og danske bransjeaktørenes argumentasjon og interesser må sees i lys av andre hendelser på det mediepolitiske feltet. I perioden 2001 til 2004 var det i Danmark en rekke politiske saker som fikk stor oppmerksomhet. Som vist lanserte den borgelige regjeringen under statsminister Anders Fogh Rasmussen ved regjeringsskiftet i 2001 en rekke målsettinger om privatisering og liberalisering av mediesektoren, herunder privatiseringen av TV 2/Danmark. Beslutningen ble møtt med stor debatt, og privatiseringen ble forventet å skape store ringvirkninger i den danske fjernsyns- og mediesektoren (se kapittel 4, 5 og 6). Den politiske beslutningen om privatisering av TV 2/Danmark kan ha redusert interessen for overgang til digital distribusjon i markedet og fra politisk hold.

Motsatt kan etableringen av Norges Televisjon (NTV) i Norge sies å ha økt interessen for og debatten om overgang til digital fjernsyns distribusjon i Norge. Som nærmere redegjort for i kapittel 5, etablerte NRK og TV 2 i januar 2002 selskapet NTV, med det formål å søke konsesjon for utbygging og drift av et digitalt bakkenett i Norge.⁶² I forkant av den norske høringsrunden var NTV det eneste selskapet som offentlig hadde uttrykt interesse for å søke konsesjonen.⁶³

Å skyte på bevegelige mål

Foruten de tre skisserte utfordringene med å fremskaffe et adekvat empirisk materiale, kan en siste utfordring knyttet til *samtidige analyser* skisseres. Denne utfordringen gikk først og fremst ut på å *tidsmessig avgrense* innsamling og analyse av empirisk materiale. Som nevnt har den politiske debatten og beslutningen om overgang til digital distribusjon vært en pågående prosess, som i stor grad har foregått parallelt med arbeidet med hovedoppgaven. Å analysere samtidige, politiske hendelsesforløp kan naturligvis innebære å avslutte studiet før de politiske beslutningene er fattet eller implementert. I mitt tilfelle var denne problematikken

⁶² <http://www.norgestelevisjon.no> [22.10.02]

⁶³ En annen forklaringsfaktor for forskjellene i den norske og danske debatten om overgangen til digital fjernsyns distribusjon kan ligge i forskjellene mellom de utsendte høringsrundene. Høringsrundene vil bli nærmere redegjort for i neste kapittel.

aktuell ved at de politiske beslutningene om overgang til digital distribusjon i Norge og Danmark per høsten 2004 ennå ikke var implementert. Funnene i min analyse må derfor ta høyde for at endringer fortsatt kan finne sted. Jeg vil imidlertid argumentere for at også analyser av diskuterte og presenterte politiske hendelsesforløp og beslutninger er viktige, fordi de sier noe om den tiden de oppsto i.

På samme tid skaper samtidige analyser utfordringer i forhold til å *avslutte* innsamlingen av materialet. Nettopp fordi den politiske prosessen ikke er implementert eller avsluttet, kan det være vanskelig å vite når man skal stoppe innsamlingen av empirisk materiale. Jeg har valgt å hovedsakelig avslutte innsamlingen og analysen av det empiriske materialet i god tid før oppgaven ble avsluttet, det vil si tidlig vår 2004. Spesielt relevante dokumenter er imidlertid samlet inn og analysert også etter den tid.

Oppsummering

I dette kapittelet har jeg redegjort for de metodiske valgene som er gjort ved avgrensning av det empiriske feltet, ved innsamling og analyse av det empiriske materialet, samt skissert sentrale utfordringer som har oppstått under arbeidet. Den metodiske tilnærmingen er etablert for på best mulig måte å besvare min problemstilling knyttet til digitalisering av kringkastingssektoren og nasjonalt handlingsrom. Jeg har valgt å tilnærme meg problemstillingen gjennom et komparativt forskningsdesign. Det empiriske materialet er først og fremst offentlige dokumenter som er behandlet i tråd med prinsipper for dokumentanalyse.

Problemstillingen er som redegjort for innledningsvis operasjonalisert i tre analysedeler. Disse delene danner utgangspunktet for de tre neste kapitlene. I kapittel 4 vil jeg analysere hvilke *løsningsforslag* som ble lansert og diskutert for overgangen til digital distribusjon i Norge og Danmark. I kapittel 5 vil jeg analysere hvilke dominerende *aktører og allianser*, samt hvilke *argumenter* som var knyttet til de ulike løsningsforslagene. I kapittel 6 vil jeg analysere de *politiske vedtakene* ved overgangen til digital fjernsynsdistribusjon.

KAPITTEL 4. TRE LØSNINGSFORSLAG FOR OVERGANGEN TIL DIGITAL FJERNSYNSDISTRIBUSJON

Hvilke løsningsforslag ble så lansert og debattert for overgangen fra analog til digital fjernsynsdistribusjon i Norge og Danmark? Som vi har sett eksisterte det bred enighet blant nasjonale myndigheter, EU-Kommisjonen og bransjeaktører om at en overgang til digital distribusjon var positiv. Det var imidlertid uenighet om hvordan overgangen skulle foregå. Overgangen til digital distribusjon ble dermed fremstilt som et politisk problem de politiske myndighetene måtte ta stilling til. Problemet omfattet først og fremst valg av distribusjonsteknologi og dernest valg av reguleringsmodell. De ulike distribusjonsteknologiene åpnet for varierende grad av nasjonal politisk styring, og reguleringsmodellene var derfor delvis avhengig av teknologivalget. Som skissert tidligere vil reguleringsmodellene blant annet omfatte ulik vekting av de tre kulturpolitiske dilemmaene. Det første av disse dilemmaene var å bevare og fornye allmennkringkastingskanalene på en måte det er politisk enighet om, uten å komme i konflikt med konkurransepolitiske mål. Det andre dilemmaet var å sikre universell dekning ved overgangen til digital distribusjon uten å hindre forretningsmessig utnyttelse av potensialet i ny teknologi. Det tredje dilemmaet var å gjennomføre en rask avvikling av de analoge distribusjonsnettene uten unødige belastninger for forbrukeren. I henhold til min problemstilling om nasjonalt handlingsrom vil løsningsforslagenes ivaretagelse av nasjonale særtrekk være av særlig interesse.

På bakgrunn av de analyserte offentlige dokumentene kan tre løsningsforslag for problemet med valg av distribusjonsteknologi og reguleringsmodell for overgangen til digital fjernsynsdistribusjon skisseres i Norge og Danmark i perioden 1996 til 2004. Den første løsningen var utbyggingen av et *digitalt bakkenett*, den andre løsningen var fjernsynsdistribusjon via *bredbånd*, og den tredje løsningen var en overgang til digitalt fjernsyn basert på en kombinasjon av *satellitt- og kabeldistribusjon*. Det faktum at flere ulike løsningsforslag ble diskutert, illustrerer at aktørene i både Norge og Danmark opplevde et reelt politisk handlingsrom. Som vi snart skal se, dominerte imidlertid løsningsforslaget om utbygging av et digitalt bakkenett debatten i begge land. I så måte var digitaliseringsdebatten i Norge og Danmark i tråd med politiske beslutninger i andre europeiske land.

Løsningsforslag 1: Utbygging av et digitalt bakkenett

I forhold til problemet med valg av distribusjonsteknologi og reguleringsmodell ved overgangen til digital distribusjon, var utbyggingen av et *digitalt bakkenett* det mest diskuterte løsningsforslaget i Norge og Danmark. Distribusjon via det *analoge* bakkenettet foregår i luftlinje gjennom ulike sendemaster.⁶⁴ Det analoge bakkenettet kan imidlertid ikke distribuere digitale signaler, og løsningsforlaget forutsatte derfor en utbygging av nye sendemaster og ny infrastruktur. Et digitalt bakkenett var den løsningen som var best egnet til å nå den politiske målsettingen om universell dekning i både Norge og Danmark. Kostnadene ved en slik utbygging avhenger som sagt av befolkningstettheten og den topografiske variasjonen, og en landsdekkende utbygging er av den grunn forbundet med høyere kostnader i Norge enn i Danmark (jf. kapittel 2). Det nødvendige utstyret for å motta de digitale sendingene ville innenfor et slikt løsningsforslag være relativt rimelig og brukervennlig. Brukerne vil i all hovedsak kunne motta signalene gjennom en stueantenne og en digital dekoder. På grunn av det digitale bakkenettets mulighet for portabelt mottak, skulle brukerne kunne flytte plasseringen av fjernsynsapparatet dersom det var ønskelig. Et digitalt bakkenett ville videre være godt egnet for mobilt mottak, der brukeren kunne motta stabile signaler i bevegelse, for eksempel i bil, båt eller via mobiltelefon. Fordi bakkenettet ville bestå av en rekke større og mindre sendere, var løsningsforlaget dessuten godt egnet for regionale eller lokale fjernsynssendinger (se for eksempel St.meld. nr. 46 (1998-1999), Kulturministeriet 1998).

Kapasiteten i et digitalt bakkenett ville være større enn i et analogt bakkenett, men fortsatt begrenset i forhold til andre løsninger. Utbyggingen av et digitalt bakkenett kunne tilby langt færre kanaler og digitale tjenester enn de andre to løsningsforslagene. Et digitalt bakkenett hadde i utgangspunktet heller ingen returkanal. For å kunne tilby hele spekteret av nye elektroniske og digitale tjenester måtte derfor et digitalt bakkenett suppleres med en returkanal fra andre nett eller infrastrukturer. En slik returkanal kunne for eksempel være telenettet (St.meld. nr. 46 (1998-1999), Kulturministeriet 1998, 2000a).

En utbygging av et digitalt bakkenett ville være en videreføring av de nasjonale analoge bakkenettene, og en slik løsning ville derfor ha lange røtter i norsk og dansk kringkastings- og

⁶⁴ Det analoge bakkenettet i Norge består av 2700 sendemaster. Ca. 2000 av dem er veldig små og dekker kun 9 prosent av husstandene (St.meld. nr. 44 (2002-2003), vedlegg 3). Det analoge UHF-nettet i Danmark består til sammenligning av 15 hovedsendere og 19 små hjelpesendere (saksopplysning gitt over e-post av Jarl Risum, IT- og telestyrelsen 16. august 2004).

mediepolitikk. I både Norge og Danmark har kringkastings- og mediesektoren som skissert i kapittel 2 tradisjonelt vært underlagt høy grad av statlig styring, hovedsakelig begrunnet med kulturpolitiske målsettinger (se blant annet Østbye 1995, Syvertsen 2000, 2004, Sepstrup 1994 og Søndergaard 1996). Av de tre løsningsforslagene ga forslaget om utbygging av et digitalt bakkenett dessuten størst mulighet for nasjonal politisk styring. Dette skyldes at distribusjon via bakkenettet var basert på utnyttelsen av en nasjonal og begrenset frekvensressurs. Beslutninger om bakkenettet skulle digitaliseres måtte derfor fattes av nasjonale myndigheter. Dersom det skulle bli politisk flertall for å bygge ut et slikt nett kunne imidlertid myndighetene velge i hvor stor grad de ville benytte den nasjonale styringsretten som lå i nettet. På den ene siden kunne nettene underlegges høy grad av statlig styring, for eksempel i form av statlig eierskap eller finansiering. Den statlige involveringen kunne på den annen side begrenses, for eksempel ved at ansvaret for utbyggingen og driften av nettet ble lyst ut, tildelt eller pålagt en aktør i markedet. Mellom disse ytterpunktene eksisterer ulike varianter av indirekte eller moderat styring, eierskap eller finansiering. I forhold til avviklingen av de analoge tv-sendingene ville et løsningsforslag basert på digital distribusjon via bakkenettet som diskutert i kapittel 2 komme i en særstilling. Grovt sett kan vi skille mellom to politiske strategier for å imøtekomme dette dilemmaet: En rask, tvangsmessig avvikling av de analoge tv-signalene, eller en lang markedsstyrt periode med parallell analog og digital distribusjon.

Et norsk løsningsforslag presenteres og videreføres

I den norske politiske debatten om overgang til digital distribusjon avtegnet løsningsforslaget om utbygging av et digitalt bakkenett seg relativt tidlig. Frem til saken ble sendt ut på høring våren 2002 ble dessuten forslaget i stor grad videreført med de samme hovedmomentene. Sammenlignet med den politiske debatten i andre europeiske land ble imidlertid forslaget presentert relativt sent. Et av de tidligste politiske dokumentene som presenterte konkrete planer for utbyggingen av et digitalt bakkenett, var stortingsmeldingen om digitalt fjernsyn fra sommeren 1999 (St.meld. nr. 46 (1998-1999)).⁶⁵ Som vist i kapittel 2, hadde de politiske myndighetene i en rekke europeiske land på dette tidspunktet allerede begynt digitaliseringen av sine nasjonale bakkenett.

⁶⁵ Meldingen ble lagt frem av kulturminister Anne Enger Lahnstein (Sp) under Sentrumsregjeringen Kjell Magne Bondevik I. I forkant av meldingen hadde Stortinget bedt Kulturdepartementet gi en avklaring om digitalt fjernsyn – og da først og fremst om utbyggingen av et digitalt bakkenett (B.innst. S. nr. 2 (1996-1997), Innst.S. nr 103 (1997-1998), se også Innst.S. nr. 107 (1998-1999)). Spørsmålet om utbygging av et digitalt bakkenett var tidligere nevnt i St.meld. nr. 62 (1996-1997).

I stortingsmeldingen om digitalt fjernsyn la Kulturdepartementet⁶⁶ til grunn at etableringen av et digitalt bakkenett for fjernsyn ville være positivt, og begrunnet det først og fremst med hensynet til allmennkringkastingskanalene og videreføringen av et godt riksdekkende, norskspråklig fjernsynstilbud (St.meld. nr 46 (1998-1999)). Bakkenettet skulle altså ivareta nasjonale og kulturelle hensyn. I følge meldingen, ville nettet ha kapasitet til en signalpakke for formidling av fjernsynssignaler og annen data. Departementet stilte på samme tid et par forutsetninger. For det første skulle det ikke være en statlig oppgave å finansiere eller bygge ut et digitalt bakkenett. Det statlige engasjementet skulle begrenses til å regulere nettet og sikre norske allmennkringkastingskanaler gode rammevilkår. De norske myndighetene så dermed for seg en moderat utnyttelse av den politisk styringsretten. En annen forutsetning var at NRK og TV 2 ikke skulle avvikle sine sendinger i det analoge nettet før dekningsgraden og utbredelsen av mottakerutstyr for digitalt fjernsyn svarte til dekningsgraden for de analoge sendingene. De analoge og digitale fjernsynssendingene ville ifølge meldingen ”høyst sannsynlig måtte sendes parallelt i minimum 10 år” (St.meld. nr. 46 (1998-1999), kapittel 8). Meldingen videreførte altså prinsippet om universell dekning, med en relativt lang tidshorisont for overgangen til digital distribusjon.

Stortingsmeldingen om digitalt fjernsyn og forutsetningene som ble presentert her ble behandlet i kulturkomiteen vinteren 1999 (Innst.S. nr 53 (1999-2000)). I innstillingen støttet komiteen innføringen av et riksdekkende, digitalt fjernsyn i Norge, men ba Kulturdepartementet arbeide videre med valg av distribusjonsplattform i samarbeid med ulike bransjeaktører. Som jeg skal redegjøre nærmere for, ble departementet dessuten spurt om å vurdere en satsing på bredbånd som distribusjonsplattform for digitalt fjernsyn (Innst.S. nr. 53 (1999-2000):14). Kulturkomiteen ba dessuten departementet vurdere muligheten for å frigjøre flere frekvenser slik at man ved en eventuell utbygging kunne tilby minst tre signalpakker. Dette ville ifølge komiteen gjøre nettet mer attraktivt for seerne.

I mediemeldingen fra 2001 bekreftet Kulturdepartementet at det var mulig å øke kapasiteten i et digitalt bakkenett til tre signalpakker, slik komiteen hadde ønsket (St.meld. nr. 57 (2000-

⁶⁶ Det norske Kulturdepartementet skiftet navn i 2002 til 'Kultur- og Kirkedepartementet'. Jeg vil for enkelthets skyld bruke betegnelsen 'Kulturdepartementet' gjennom hele oppgaven.

2001)).⁶⁷ Departementet påpekte samtidig at dersom målsettingen om en markedsstyrt utbygging skulle nås, burde Stortinget åpne for bruk av supplerende distribusjonsteknologi. I departementets begrunnelse het det at hovedformålet med digitaliseringsprosessen måtte være å sikre hele befolkningen tilgang til digitalt fjernsyn, og at spørsmålet om hvilken distribusjonsplattform som ble benyttet av praktiske årsaker måtte være av underordnet betydning (St.meld. nr. 57 (2000-2001), punkt 4.3.5.3). Departementet inntok dermed et teknologinøytralt utgangspunkt hvor hovedpoenget ikke var *hvordan* den politiske målsettingen om universell dekning ble oppfylt, men *at* den ble oppfylt. Det historiske kravet om et riksdekkende bakkenett ble altså moderert ved overgangen fra analog til digital plattform.

I mediemeldingen fra 2001 (St.meld. nr. 57 (2000-2001)) reviderte dessuten departementet modellen for avvikling av de analoge signalene. I stedet for en tiårig periode med parallell distribusjon av analoge og digitale sendinger slik det tidligere hadde vært skissert, presenterte departementet i mediemeldingen en modell med rask avvikling av de analoge bakkesendingene. Ifølge departementet ville en rask analog avvikling redusere NRK og TV 2s distribusjonskostnader, samt frigjøre verdifulle frekvensressurser. I meldingen skisserte departementet på samme tid en modell for tildelingen av rollen som operatør og utbygger av et digitalt bakkenett. For å sikre en rasjonell utbygging skulle kapasiteten i nettet lyses ut og tildeles de tjenesteleverandørene som skulle bruke nettet – primært de nasjonale kringkasterne (St.meld. nr. 57 (2000-2001)). Departementet sikret altså NRK og TV 2 gode rammevilkår og en sentral posisjon i utbyggingen av nettet.

Mediemeldingen ble behandlet og støttet av et flertall i kulturkomiteen under en ny sentrumsregjering, Regjeringen Kjell Magne Bondevik II⁶⁸ våren 2002 (Innst.S. 142 (2001-2002)). I motsetning til den forrige sentrumsregjeringen inkluderte denne regjeringen også partiet Høyre. Forslaget om utbygging av et digitalt bakkenett ble altså politisk behandlet av flere regjeringer og støttet en rekke ganger. Flertallet i kulturkomiteen stilte imidlertid krav til utbyggingen, blant annet at overgangen til det digitale bakkenettet skulle være enkelt å håndtere for publikum og føre til en reell forbedring i tjenestetilbudet.⁶⁹

⁶⁷ Denne meldingen ble lagt frem av kulturminister Ellen Horn (Ap) under Arbeiderpartiregjeringen Jens Stoltenberg.

⁶⁸ I denne regjeringen var Valgjerd Svarstad Haugland (KrF) kulturminister.

⁶⁹ Andre krav var behovet for vesentlig flere kanaler, kontroll over den fremtidige elektroniske programguiden og at hensynet til lokalfjernsyn og en "åpen kanal" ble ivaretatt. Departementet ble dessuten bedt om gi en

Få måneder før denne behandlingen hadde kulturminister Valgjerd Svarstad Haugland (KrF) i sin redegjørelse om NRK (Mediepolitisk redegjørelse 2002) videreført og presisert tildelingsmodellen for drift og utbygging av et digitalt bakkenett. Tildelingen skulle baseres på en konsesjonsutlysning der én aktør – i motsetning til i den tidligere modellen – skulle disponere hele kapasiteten i nettet. Denne endringen ble begrunnet med dårlige erfaringer fra delte operatørmodeller i andre land og anbefalinger fra Post- og teletilsynet og Statens medieforvaltning (Mediepolitisk redegjørelse 2002: punkt 6). Konsesjonen skulle omfatte tre signalpakker, hvorav en tredjedel skulle være landsdekkende og reservert allmennkringkastingskanalene.⁷⁰ Den resterende kapasiteten i nettet skulle bygges ut til en så stor del av befolkningen ”som marknaden gir grunnlag for” (Mediepolitisk redegjørelse 2002 punkt 6). Dermed åpnet kulturministeren for at deler av befolkningen kun ville få tilbud om en signalpakke, dersom området de bodde i ikke kommersielt tilsa en ytterligere utbygging. Videre het det i kulturministerens redegjørelse at lokal-tv skulle sikres kapasitet i nettet, men det ble ikke angitt på hvilken måte sendingene skulle sikres. Kapasiteten i nettet ble først og fremst forutsatt benyttet til fjernsyn, men deler av nettet kunne brukes til andre tjenester. Blant annet hevdet kulturministeren at det digitale bakkenettet kunne brukes til ”tovegs breibandstilknytning til Internett” (Mediepolitisk redegjørelse 2002: punkt 6). Usikkerheten om nettets lønnsomhet innebar ifølge kulturministeren at det ikke var aktuelt å kreve noen form for konsesjonsavgift.

På bakgrunn av denne redegjørelsen og den tidligere politiske behandlingen av saken, sendte Kulturdepartementet våren 2002 et høringsnotat om utlysningen av konsesjon til utbygging og drift av et digitalt bakkenett for fjernsyn i Norge (Kultur- og kirkedepartementet 2002a). I høringsrunden het det at konsesjonene skulle lyses ut etter et såkalt ”skjønnhetskonkurranse” der den søkeren som på best måte oppfylte de angitte konsesjonskravene skulle bli tildelt konsesjonen (se tabell 4.1. for hovedmomentene i det norske løsningsforslaget om utbygging av digitalt bakkenett).

vurdering av hvordan det digitale bakkenettet kunne brukes for å sikre hele landet tilgang til bredbånd (Innst.S. nr. 142 (2001-2002)).

⁷⁰ I høringsnotatet som ble utsendt kort tid etter ble denne formuleringen endret til: ”Allmennkringkasterne skal være reservert plass til sine allmennkringkastingssendinger i den landsdekkende delen av nettet” (Kultur- og kirkedepartementet 2002a).

Flere varianter av det danske løsningsforslaget skisseres

I likhet med i Norge avtegnet løsningsforslaget om utbygging av et digitalt bakkenett seg relativt tidlig i den danske politiske digitaliseringsdebatten. Til forskjell fra i Norge ble imidlertid flere versjoner av forslaget presentert i Danmark. Et av de tidligste politiske dokumentene som presenterte konkrete planer for utbyggingen av et digitalt bakkenett i Danmark var den mediepolitiske avtalen fra 1996. Denne avtalen gjaldt for perioden 1997 til 2000 og hadde bred partipolitisk oppslutning.⁷¹ I avtalen ble kapasiteten i et digitalt bakkenett skissert til en signalpakke med plass til fire kanaler. Avtalen avklarte ikke statens engasjement eller hvem som skulle finansiere utbyggingen, men kapasiteten i nettet skulle ifølge avtalen disponeres av DR og TV 2/Danmark.⁷² I praksis innebar forslaget derfor en relativt høy grad av statlig styring og finansiering.

På bakgrunn av den mediepolitiske avtalen (1997-2000) ble det etablert en ikke-politisk arbeidsgruppe som skulle belyse ulike problemstillinger ved innføringen av et digitalt bakkenett i Danmark.⁷³ Arbeidsgruppen utga rapporten *DVB – Fremtidens tv* høsten 1998. I rapporten støttet arbeidsgruppen utbyggingen av et digitalt bakkenett, blant annet med den begrunnelse at slike sendinger ville kunne mottas av hele befolkningen på en enkel og brukervennlig måte. Arbeidsgruppen viste dessuten til lignende beslutninger i andre europeiske land (Kulturministeriet 1998: 12). Arbeidsgruppen anbefalte myndighetene å frigi flere frekvenser slik at et digitalt bakkenett kunne distribuere mer enn en signalpakke. I forhold til dilemmaet om avvikling av de analoge bakkesendingene så arbeidsgruppen for seg en periode på ti til femten år med parallelle sendinger. Dette var ifølge arbeidsgruppen den naturlige utskiftningsperioden fra analogt til digitalt mottakerutstyr.

Denne versjonen av det danske forslaget om utbygging av et digitalt bakkenett ble videreført i den neste mediepolitiske avtalen for perioden 2001 til 2004. Avtalen fikk støtte fra sentrumpartiene og venstresiden, men ikke de borgelige partiene.⁷⁴ I tråd med

⁷¹ Avtalen ble tegnet mellom Regjeringen Paul Nyrup I og Det Konservative Folkeparti, Venstre, Socialistisk Folkeparti, Fremskridspartiet og Dansk Folkeparti. Jytte Hilden (S) var kulturminister i regjeringsperioden.

⁷² I en tilleggsavtale skisserte avtalepartene at eventuell ledig kapasitet til en femte kanal skulle tildeles et av de kommersielle fjernsynsselskapene (Tillægsaftale nr. 1 til mediepolitisk avtale 1997-2000).

⁷³ Arbeidsgruppen besto av representanter fra Center for Tele-Information, Kulturministeriet, Forskningsministeriet, Telestyrelsen, TV 2/Danmark, DR og Telekommunikationsindustrien i Danmark. Også representanter fra Tele Danmark deltok på møtene.

⁷⁴ Avtalen ble tegnet mellom Regjeringen Paul Nyrup IV, Socialistisk Folkeparti og Centrum-Demokraterne våren 2000. Elsbeth Gerner Nielsen (RV) var kulturminister i regjeringsperioden.

arbeidsgruppens anbefalinger ble kapasiteten i nettet økt fra én til tre signalpakker. DR og TV 2/Danmark skulle fortsatt tildeles to kanaler hver, men den resterende kapasiteten skulle legges ut på anbud. Avtalepartene etablerte dessuten en ny ikke-politisk arbeidsgruppe som skulle belyse alternative distribusjonsplattformer for digital-tv.⁷⁵ I arbeidsgruppens rapport som utkom høsten 2000 fikk forslaget om utbygging av et digitalt bakkenett nok en gang støtte, hovedsakelig begrunnet med nettets muligheter for å ivareta kulturpolitiske målsettinger (Kulturministeriet 2000a).

De to mediepolitiske avtalene og de ikke-politiske arbeidsgruppene (Mediepolitisk avtale 1997-2001, 2001-2004, Kulturministeriet 1998, 2000a) utgjør grunnlaget for det jeg vil betegne som *det første danske forslaget om utbygging av et digitalt bakkenett*. Denne versjonen av forslaget har en rekke likhetstrekk med det norske forslaget i en tidlig fase. I begge land blir allmennkringkastingskanalene sikret kapasitet og en sentral rolle i utbyggingen av nettet. Både det norske og det danske forslaget om utbygging av et digitalt bakkenett skisserte dessuten naturlige utskiftningsperioder av mottakerutstyret for å få brukerne over på en digital distribusjonsplattform. Som vist i kapittel 2, var disse strategiene for analog avvikling i tråd med den generelle tendensen i Europa.

Mens det første danske forslaget ble presentert av ulike regjeringer med sosialdemokratisk tyngdepunkt, ble *det reviderte danske forslaget om utbygging av et digitalt bakkenett* presentert av den borgelige regjeringen under statsminister Anders Fogh Rasmussen. Denne regjeringen ble etablert høsten 2001, og utgjorde som sagt et ideologisk brudd etter nesten ti år med sosialdemokratiske regjeringer (jf. kapittel 2). I den mediepolitiske avtalen for perioden 2002 til 2006 skisserte regjeringen i samarbeid med Dansk Folkeparti en markedsstyrt utbygging av et digitalt bakkenett uten statlig støtte. Målsettingen for en slik utbygging var å sikre hele befolkningen et bedret tv-tilbud og nye digitale tv-tjenester, samt å øke konkurransen i distribusjonsmarkedet (Mediepolitisk avtale 2002-2006: 7). Det var altså i stor grad nærings- og konkurransepolitiske hensyn som sto bak det reviderte forslaget.

Avtalene skisserte utbyggingen av fire landsdekkende signalpakker, hvorav den ene skulle tildeles DR og TV 2/Danmarks allmennkringkastingskanaler. Resten av denne signalpakken

⁷⁵ Arbeidsgruppen besto av representanter fra Center for Tele-Information, COM Forskningscenter, Forskningsministeriet, Telestyrelsen og Kulturministeriet. DR TV 2/Danmark, TV3 og TvDanmark ble invitert til å avgi informasjon og komme med eventuelle andre bemerkninger.

og de resterende tre signalpakkene skulle lyses ut på anbud til en aktør som i samarbeid med DR og TV 2/Danmark skulle være operatør av nettet. Operatørrollen kunne imidlertid ikke tildeles bransjeaktører med en ”dominerende innflydelse” i det danske kringkastings- eller distribusjonsmarkedet (Mediepolitisk avtale 2002-2006: 8). I praksis innebar det at verken DR, TV 2/Danmark, TDC Kabel TV, eller Canal Digital og Viasat i felleskap, kunne søke om å bli tildelt operatørrollen. Søkerrestriksjonen ble i avtalen begrunnet med konkurransehensynet. I det reviderte danske og det norske forslaget om utbygging av et digitalt bakkenett ble det altså skissert forskjellige modeller for tildeling av operatørrollen. Mens de norske politiske myndighetene ikke foreslo andre søknadsbegrensninger enn at ”konkurransemessige virkninger vil bli vektlagt” (Kultur- og kirkedepartementet 2002a), foreslo altså den danske regjeringen en relativt streng eierbegrensning i nettet (Mediepolitisk avtale 2002-2006).

Avtalepartene etablerte samtidig en ny modell for avvikling av de analoge bakkesendingene. I det reviderte danske forslaget ble en relativt kort periode med parallelle analoge og digitale sendinger skissert. De analoge bakkesendingene skulle avvikles i 2007. Dette ble hovedsakelig begrunnet med at en analog avvikling ville frigjøre verdifulle frekvensressurser. Videre skisserte avtalepartene en tildelingsmodell som skulle følge et auksjonsprinsipp, der aktørene innenfor et sett med minimumskrav skulle by på konsesjonen, og der konsesjonen skulle tildeles den som bød mest (Mediepolitisk avtale 2002-2006). På bakgrunn av avtalen ble det nedsatt en tredje arbeidsgruppe som skulle koordinere det videre arbeidet.⁷⁶ Med utgangspunkt i kriteriene som ble lagt i avtalen, var arbeidsgruppens viktigste bidrag å utarbeide et notat som la grunnlaget for høringsrunden om utbygging av et digitalt bakkenett høsten 2002 (Kulturministeriet 2002a).⁷⁷ Hovedmomentene i den reviderte danske og det norske forslaget om utbygging av et digitalt bakkenett er presentert i tabell 4.1.

⁷⁶ Arbeidsgruppen besto av representanter fra Kulturministeriet, Finansministeriet, Videnskabsministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet.

⁷⁷ Arbeidsgruppen avla imidlertid ikke noen endelig rapport tilsvarende de to tidligere arbeidsgruppene. Ifølge Lene Gelting Petersen, spesialkonsulent i Kulturministeriet, skyldtes dette at det fra politisk hold ble uttrykt skepsis mot måten det digitale bakkenettet ble skissert utlyst og utbygd på i høringsnotatet (saksopplysning gitt over e-post, Kulturministeriet 25. november 2003, se mer kapittel 5).

Tabell 4.1. Løsningsforslag om utbygging av et digitalt bakkenett

	Det norske løsningsforslaget	Det danske reviderte løsningsforslaget
Tildelingsprinsipp	”Skjønnhetskurransse”	Auksjonsprinsipp
Vederlag	Nei	Ja
Omfang	3 signalpakker	3 signalpakker
Dekning	1/3 landsdekkende, 2/3 kan ha lavere dekning, kan ta i bruk supplerende distribusjon	Landsdekkende
Organisering av signalpakkene	En plattform, en operatør	En plattform, en operatør i samarbeid med allmennkringkasterne.
Hensynet til allmennkringkastingskanalene	Allmennkringkastingskanalene sikres sendekapasitet	Allmennkringkastingskanalene sikres sendekapasitet og operatørstatus
Hensynet til lokal-tv	Lokal-tv sikres kapasitet	TV 2/Regionene sikres kapasitet
Parallell distribusjon	Kort periode	Kort periode
Statlig tilskudd	Nei	Nei
Søkerrestriksjoner	Nei, foruten konkurransemessige vurderinger	Ja, dominerende aktører i fjernsyns- eller distribusjonsmarkedet kan ikke søke

Kilde: Kultur- og kirkedepartementet 2002a, Mediepolitisk redegjørelse 2002, Mediepolitisk avtale 2002-2006, Kulturministeriet 2002a.

Hva kan vi så foreløpig oppsummere som de viktigste likhetene og forskjellene mellom løsningsforslagene om utbygging av digitale bakkenett i Norge og Danmark? En forskjell mellom forslagene gjelder i hvor stor grad de viderefører etablerte prinsipper i kringkastingspolitikken. Det norske forslaget bar i hovedsak preg av videreføring og kontinuitet, mens de to danske forslagene i større grad representerte et politisk og ideologisk brudd med tidligere politikk. Målsettingene og den konkrete utformingen av de to versjonene av det danske forslaget var av den grunn mer konfliktfylt og i mindre grad basert på bred partipolitisk støtte enn det norske forslaget.

Mer slående enn denne forskjellen er imidlertid likhetstrekkene mellom forslagene. Både i Norge og Danmark ble forslagene hovedsakelig etablert innenfor en kulturpolitisk kontekst og begrunnet med kulturpolitiske hensyn. Nærings- og konkurransepolitiske elementer ble imidlertid mer fremtredende i det reviderte danske forslaget. I begge land benyttet dessuten de politiske myndighetene sin styringsrett til å sikre allmennkringkastingskanalene en sentral posisjon og videreføre prinsippet om universell dekning. Både det reviderte danske og det norske forslaget la dessuten opp til korte perioder med parallell distribusjon.

En annen likhet mellom løsningsforslagene er at begge legger en markedsdrevet utbygging til grunn, i stor grad i tråd med EU-Kommisjonens retningslinjer (jf. kapittel 2). Det ble dermed viktig for de politiske myndighetene i både Norge og Danmark å legge til rette for gode markedsforhold, slik at andre enn staten ville påta seg utbyggingen og finansieringen av det riksdekkende digitale bakkenettet. I Norge viste Stortinget vilje til å legge til rette for en markedsdrevet utbygging, blant annet ved å moderere prinsippet om universell dekning og på den måten gjøre utbyggingen av et riksdekkende bakkenett mer økonomisk gunstig. Sammenlignet med det norske forslaget om utbygging av et digitalt bakkenett stilte det reviderte danske forslaget større krav til utbyggingen, blant annet ved å kreve vederlag, legge restriksjoner på hvem som kunne søke og dele opp operatørrollen. Det reviderte danske forslaget stilte på samme tid krav om en riksdekkende utbygging av alle de tre signalpakkene, uten bruk av supplerende distribusjonsteknologi. Selv om topografisk variasjon og befolkningstetthet gjør utbyggingen av et digitalt bakkenett mer kostnadskreven i Norge enn i Danmark, kan altså ulike politiske målsettinger og krav i de to landene redusere denne kostnadsforskjellen. Teknologiske og topografiske faktorer er altså ikke alene om å styre utgiftene ved utbygging av digitale bakkenett.

Løsningsforslag 2: Distribusjon via bredbånd

Distribusjon via *bredbånd* var det andre forslaget som ble lansert og debattert for å løse problemet med valg av distribusjonsteknologi og reguleringsmodell ved overgangen til digital fjernsynsdistribusjon i Norge og Danmark. Begrepet 'bredbånd' er vidtfavnende og derfor upresist. Ifølge Hallvard Moe (2002) eksisterer det dessuten uenighet om hva bredbånd

egentlig er.⁷⁸ I den norske mediemeldingen fra 2001 ble begrepet definert som ”et samlebegrep på ulike typer elektronisk infrastruktur med stor kapasitet for transport av digital informasjon” (St.meld. nr. 57 (2000-2001), punkt 4.3.5.2). Denne typen infrastruktur henviste primært til ulike former for tele- og datakommunikasjonsnett.⁷⁹ Slike nett er i mange tilfeller symmetriske, det vil si at de kan sende signaler begge veier. Løsningsforslaget om distribusjon via bredbånd skiller seg altså fra de to andre løsningsforslagene ved å primært basere seg på toveis tele- og datakommunikasjon i stedet for enveis kringkasting (Moe 2002: 32).⁸⁰ Toveisdistribusjon er nødvendig for å kunne tilby hele spekteret av nye elektroniske og digitale tjenester, men ikke en forutsetning for å distribuere ”tradisjonelle” fjernsynsprogrammer eller -kanaler. Distribusjon av fjernsyn er derfor bare en av flere bruksområder for et bredbåndsnett. Spørsmålene rundt utbyggingen av et digitalt bakkenett og et bredbåndsnett kan av den grunn oppfattes som to atskilte debatter. En slik oppfatning styrkes ved at bredbåndsspørsmålet både i Norge og Danmark er underlagt IT- og telepolitiske – heller enn kringkastings- og mediepolitiske – debatter og målsettinger.⁸¹ De politiske beslutningene om utbygging av et digitalt bakkenett og et bredbåndsnett har imidlertid konsekvenser for hverandre, blant annet fordi de begge omhandler spørsmålet om utbygging av en ny infrastruktur. De to debattene kan og bør derfor behandles parallelt.⁸²

Utbyggingen av et riksdekkende bredbåndsnett vil i likhet med utbyggingen av et riksdekkende, digitalt bakkenett være kostbart, og disse kostnadene er først og fremst forbundet med utbygging i områder hvor bosettingen er spredt. Overføringskapasiteten i bredbåndsnett har dessuten i store deler av den analyserte perioden (1996-2004) vært for lav til å kunne distribuere et riksdekkende tilbud av fjernsynssendinger og relaterte tjenester av tilfredstillende kvalitet. I 2001 hevdet for eksempel det norske Kulturdepartementet at bredbånd til tross for en rekke *fremtidige* kapasitetsmessige fordeler på kort sikt ikke ville

⁷⁸ Hallvard Moe hevder for eksempel i sin hovedoppgave om digitalt fjernsyn at norske bransjeaktører har brukt bredbåndsbetegnelsen om den til enhver tid nyeste teknologien av markedsmessige hensyn (2002: 34).

⁷⁹ Hovedsakelig kan vi skille mellom fiberløsninger, trådløse nett (radioaksess for eksempel LMDS), oppgraderte telenett (for eksempel ADSL, VDSL) og tredjegenasjons mobilnett (for eksempel UMTS) (St.meld. nr. 57 (2000-2001) punkt 4.3.5.2).

⁸⁰ Som jeg snart skal komme tilbake til, er også kabel distribusjon godt egnet for toveiskommunikasjon.

⁸¹ Dette kan blant annet illustreres ved at løsningsforslaget om distribusjon via bredbånd var lagt til Nærings- og handelsdepartementet og IT- og forskningsministeriet (tidligere Forskningsministeriet, etter regjeringsskiftet i 2001 Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling), mens forslaget om utbygging av et digitalt bakkenett var lagt til Kulturdepartementet og Kulturministeriet.

⁸² Nødvendigheten av et integrert syn på disse beslutningene ble også påpekt av Hallvard Moe (2002). Som vi skal se i neste kapittel blir et integrert syn dessuten etterspurt av flere politiske aktører og bransjeaktørene i Norge.

være egnet for fjernsynsdistribusjon på grunn av lav overføringskapasitet (St.meld. nr. 57 (2000-2001)). Slik konkluderte også den andre danske arbeidsgruppen i rapporten om alternativ distribusjon (Kulturministeriet 2000a). Nye tekniske løsninger og komprimeringsteknikker ble imidlertid stadig forbedret, med det resultat at et bredbåndsnett fikk høyere kapasitet. Utbyggingen av et bredbåndsnett ble derfor på *lang sikt* sett på som det løsningsforslaget som ville gi et høyest antall kanaler, samt de beste mulighetene for toveiskommunikasjon. På lang sikt ville utbyggingen av et bredbåndsnett dessuten kunne kombineres med annen informasjonsteknologi. Dette har skapt grobunn for en rekke mer eller mindre realistiske scenarier om helhetlige digitale løsninger hvor for eksempel pc og fjernsyn er integrert på den samme plattformen. Slike fremtidsscenarier ble blant annet skissert i den danske Konvergensutredningen (Kulturministeriet og IT- og forskningsministeriet 2001, se også NOU 1999:26).⁸³

Et bredbåndsnett vil være fysisk nasjonalt forankret, og dermed underlagt nasjonal lovgivning. En bredbåndsløsning kunne dermed i prinsippet underlegges en høy grad av nasjonal politisk og statlig styring. Reguleringsmodellen for IT- og telesektoren i Norge og Danmark har imidlertid siden liberaliseringen på 1980- og 1990-tallet hovedsakelig vært regulert ut fra nærings- og konkurransepolitiske målsettinger. De politiske myndighetene i Norge og Danmark har i begrenset grad valgt å benytte styringsretten for IT- og telesektoren, og isteden åpnet for mer bruk av markedsstyring (Storsul 1997, 2002, Skogerbo 2002). Fordi et bredbåndsnett først på lang sikt var antatt å kunne distribuere riksdekkende, digitalt fjernsyn, ville løsningsforslaget innebære at de analoge bakkenettene på kort sikt ikke kunne avvikles.

Tidlige politiske visjoner om hybridnettet i Danmark

Selv om et bredbåndsnett kan betegnes som et fremtidsrettet nett, er debatten om utbyggingen av denne typen nett ikke ny. I Danmark besluttet de politiske myndighetene allerede på midten av 1980-tallet å bygge ut et såkalte *hybridnett*, som ble sett på som en forgjenger til bredbåndsteknologien. Utgangspunktet for denne ideen var introduseringen av satellittfjernsyn

⁸³ Den danske Konvergensutredningen skisserte tre scenarier hvor de to første – ”Et hav av informasjon” og ”De Digitale Laguner” – innebar en fremtidsutvikling hvor ulike medier og tjenester i stor grad kunne kombineres eller var etablert i integrerte pakkedøsninger. Det siste scenariet – ”Medieørne” – var et status quo-scenarior, som skisserte en fremtidsutvikling der ulike medier og tjenester primært ble drevet fram innenfor ulike sektorer og plattformer (Kulturministeriet og IT- og forskningsministeriet 2001: 82-95).

i Europa og det særdanske fenomenet med fellesantenneanlegg.⁸⁴ Ideen om hybridnettet innebar å koble sammen de mange fellesantenneanleggene og slik skape et riksdekkende nett for distribusjon av blant annet utenlandske satellittkanaler (Qvortrup 1988: 7). Hybridnettet skulle disponeres av de danske teleselskapene, som fikk enerett til å videreformidle satellittfjernsyn til de enkelte fellesantenneanlegg (Moe 2002). Kommersielle selskaper og de enkelte husstandene fikk forbud mot å ta imot satellittfjernsyn på annen måte. Bortsett fra det siste leddet til forbrukerne fikk dermed teleselskapene monopol på distribusjon av landsdekkende kabelfjernsyn. Denne politiske beslutningen ble legitim ved at satellittenes frekvenser ble forbeholdt privat datatrafikk og ikke offentlig fjernsynsdistribusjon. Hallvard Moe hevder imidlertid at den egentlige årsaken for å gi teleselskapene enerett var at man ville utnytte satellittfjernsyn som drivkraft for etterspørsel etter en rask utbygging av hybridnettet, og slik skape industriell vekst (2002: 41). Dersom satellittfjernsyn fritt kunne mottas, ville den viktigste drivkraften for innføringen av hybridnettet forsvinne.

Hybridnett ble begrunnet med en rekke næringspolitiske målsettinger, deriblant å fremme dansk informasjonsteknologi, offentlige servicevirksomheter og næringslivet for øvrig. På samme tid skulle en riksdekkende utbygging av hybridnettet utjevne forskjeller mellom by og land (Moe 2002: 39). De politiske myndighetene besluttet at nettet skulle etableres ved en markedsdrevet utbygging, uten statlig støtte.

Hybridnett ble imidlertid ingen suksess. Forbrukernes tilslutning til nettet var begrenset, og nettet ble heller ikke riksdekkende slik det var forespeilet. Også de industrielle gevinstene ved nettet var lavere enn først antatt. Hallvard Moe forklarer hybridnettets manglende suksess hovedsakelig med de danske myndighetenes mangel på kunnskap om nettets muligheter og begrensninger, samt teleselskapenes uheldige dobbeltrolle som objektive eksperter og aktører med økonomiske interesser i beslutningen (2002: 41-42, se også Qvortrup 1988). Teleselskapenes monopol for satellittdistribusjon skapte dessuten motstand fra andre bransjeaktører. Vinteren 1986 distribuerte fire private fellesantenneforeninger ulovlig satellittfjernsyn til sine medlemmer. Samlet førte dette til at Regjeringen Paul Schlüter I⁸⁵ få måneder senere besluttet å endre reglene, slik at alle kunne motta satellittsendinger. Dermed

⁸⁴ De første fellesantenneanleggene ble etablert på 1950-tallet, men denne formen for fjernsynsmottak ble først utbredt på midten av 1960-tallet. Fellesantenneanleggene tar inn fjernsyn til husstander innenfor et avgrenset geografisk området (Qvortrup 1988).

⁸⁵ Regjeringen Paul Schlüter I (10.09.82-10.09.87) besto av Det Konservative Folkeparti, Venstre, Centrum-Demokraterne og Kristelig Folkeparti.

hadde man som Hallvard Moe skriver ”mistet det beste argumentet for utbygging av et hybridnett, og eksistensgrunnlaget var i praksis fjernet” (2002: 40).

Utbygging av næringsfremmende bredbåndsnett i Norge og Danmark

Målsettingene knyttet til utbyggingen av et hybridnett i Danmark på midten av 1980-tallet, har en rekke fellestrekk med målsettingene om utbygging av et bredbåndsnett i Norge og Danmark på slutten av 1990- og begynnelsen av 2000-tallet. For det første var de to debattene om utbygging av et hybridnett og et bredbåndsnett hovedsakelig forankret i de samme næringspolitiske målsettingene; nettenes positive konsekvenser for nasjonalt næringsliv og offentlig sektor, samt for en utjevning av forskjeller mellom by og land (se for eksempel Forskningsministeriet 1994, 2000, IT- og forskningsministeriet 2001, Nærings- og handelsdepartementet 2002a, 2002b, St.meld. nr. 49 (2002-2002)). I både Norge og Danmark bar bredbåndsdebatten dessuten preg av å være en del av en langt større debatt om overgangen til et informasjons- og nettverkssamfunn. I den danske bredbåndsplanen som ble lagt fram under Regjeringen Paul Nyrup IV i 2001, lanserte for eksempel regjeringen målet om at ”Danmark skal være verdens førende IT-nation” (IT- og forskningsministeriet 2001). Dette målet skulle oppfylles gjennom ulike strategier, hvor tilgang til hurtig, billig og sikkert internett for hele befolkningen var et virkemiddel. En lignende visjon ble skissert i Regjeringen Jens Stoltenbergs eNorge-plan⁸⁶ sommeren 2000:

Regjeringens formål med eNorge-planen er å påvirke og framskynde utviklingen av et kunnskapssamfunn, slik at vi med ny teknologi kan ta i bruk hele landet og hele befolkningen for å øke verdiskapingen og trygge velferden (Nærings- og handelsdepartementet 2000a).

I både Norge og Danmark var dessuten utbyggingen av et bredbåndsnett og overgangen til et informasjons- og nettverkssamfunn nært forbundet med framveksten av en ny økonomi. Denne økonomien var ifølge Forskningsministeriet basert på ”ny viden og ny teknologi” som ”ikke holder sig inden for de nationale grænser” (2000: 9). På samme måte ble en bredbåndsutbygging av Regjeringen Kjell Magne Bondevik II skissert som et viktig element i ”den globale økonomien” hvor ”informasjonsteknologi generelt og breiband spesielt kan gi auka konkurranseevne for norsk næringsliv” (St.meld. nr. 49 (2002-2003): 8).

⁸⁶ Dette plandokumentet er revidert en rekke ganger, blant annet i eNorge 2005 som kom i 2002 (Nærings- og handelsdepartementet 2002).

I både den norske og den danske bredbåndsplanen sto dessuten perspektiver knyttet til demokratisering og mulighet for økt brukerdeltakelse og kompetanseheving sentralt. I Danmark utvidet for eksempel avtalepartene bak den mediepolitiske avtalen for 2001 til 2004 allmennkringkastingsbegrepet til å omhandle ”folkeliggjørelse af IT”. En målsetting var å ”modvirke opdelingen i informationsstærke og informationssvage grupper”, og skulle oppfylles gjennom digitalisering (Kulturministeriet 1998: 45-46, se også Kulturministeriet 2000a, Kulturministeriet og IT- og Forskningsministeriet 2001, Nærings- og handelsdepartementet 2000b, St.meld. nr. 49 (2002-2003)).

Disse politiske målsettingene var i tråd med EU-Kommisjonens målsettinger om utvikling av et informasjonssamfunn. Våren 2000 etablerte Kommisjonen plandokumentet *eEurope*, med undertittelen ”Et informasjonssamfunn for alle” (KOM (1999) 687 endelig). I dette plandokumentet foreslo kommisjonen en rekke tiltak for å nå målsettingen om bred europeisk rekkevidde av informasjonssamfunnets fordeler. Disse målsettingene var i stor grad basert på digital teknologi og internett. *eEurope* ble etterfulgt av *eEurope 2002*, hvor målsettingen var å øke utbredelsen av internett i medlemslandene. Denne målsettingen var knyttet til en mer overordnet strategi om å gjøre EU til en økonomisk stormakt, med den mest dynamiske og konkurransedyktige vitenskapsbaserte økonomien i verden innen 2010 (KOM (2001) 140 endelig). I 2002 ble dette plandokumentet nok en gang supplert gjennom *eEurope 2005*. Mens det forrige dokumentet hadde som mål å øke utbredelsen av internett, hadde *eEurope 2005* som mål å omsette internettadgangen til økonomisk produktivitet. Et av delmålene i plandokumentet var dessuten å sikre allmenn adgang til bredbånd til konkurransedyktige priser, og herunder fremskynde overgangen av digital-tv (KOM (2002) 263 endelig).

Et annet likhetstrekk mellom den danske debatten om utbygging av et hybridnett og den norske og danske debatten om utbygging av et bredbåndsnett, var forutsetningen om at nettene skulle bygges ut i regi av bransjeaktørene uten statlig støtte (Nærings- og handelsdepartementet 2000b, IT- og forskningsministeriet 2001). Statens rolle var å legge til rette for gode rammevilkår, blant annet ved stimulere til etterspørsel og selv ta i bruk bredbåndsnettet i offentlig sektor. Både det norske og det danske løsningsforslaget om distribusjon via bredbånd kan derfor sies å bære preg av å være en markedsdrevet reguleringsmodell. I Norge møtte en slik reguleringsmodell motstand fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti på slutten av 1990-tallet (Innst.S. nr. 198 (1998-1999)). Disse partiene påpekte betydningen av et riksdekkende bredbåndsnett og foreslo bruk av offentlige

midler for å oppnå en slik riksdekning. Dette forslaget ble ikke tatt til følge, og etter kort tid snudde Arbeiderpartiet og støttet likevel en markedsdrevet utbygging av et bredbåndsnett. Som Tanja Storsul (2002: 161-167) redegjør for, var det lite politisk debatt om utbyggingen av et bredbåndsnett i Danmark.

Fra politisk hold ble det altså verken i Norge eller Danmark etablert konkrete planer for en riksdekkende utbygging av et bredbåndsnett for distribusjon av fjernsyn. Dette skyldtes for det første at bransjeaktørene definerte "bredbånd" som nett med så lav kapasitet at disse ikke ville kunne distribuere fjernsyn til hele befolkningen. For det andre skyldtes det at verken de norske eller danske politiske myndighetene hadde pålagt bransjeaktørene å bygge riksdekkende bredbåndsnett, eller sagt seg villig til å finansiere slike utbygginger. Sett i lys av de to landenes svært ulike topografi og befolkningstetthet, ville samme type utbyggingsmodell få svært ulike konsekvenser i Norge og Danmark. På grunn av de store kostnadsforskjellene mellom Norge og Danmark ved utbygging av riksdekkende nett, ville det være naturlig å forvente at en markedsdrevet utbygging ville resultere i en lavere dekningsgrad i Norge enn i Danmark. Ifølge Tanja Storsul (2002) brøt dermed den norske beslutningen om en markedsdrevet utbygging av et bredbåndsnett tradisjonen om å ivareta prinsippet om universell dekning og tilby viktige samfunnsmessige tjenester i både sentrum og periferi. Dette bruddet må ifølge Storsul for det første sees i lys av EUs retningslinjer, som begrenset de norske politiske myndighetenes oppfatning av det nasjonale handlingsrommet. Videre må den norske reguleringsmodellen sees i lys av et generelt politiske klimaskifte innenfor IT- og telesektoren, der de norske politiske myndighetene i større grad godtok konkurranse og promotering av næringslivet, og derfor aksepterte sosiale og geografiske forskjeller (Storsul 2002: 168-169).

Oppsummeringsvis ser vi altså flere likhetstrekk mellom det norske og det danske bredbåndsforslaget. I begge land var forslagene hovedsakelig betraktet som supplerende plattformer for fjernsynsdistribusjon. Til tross for store forskjeller i kostnadsnivå ved utbygging av et riksdekkende bredbåndsnett i Norge og Danmark, skisserte de politiske myndighetene i begge land tilsvarende modeller og målsettinger. Målsettingene var som vi har sett i tråd med EU-Kommisjonens visjon om overgang til et informasjonssamfunn og framveksten av en ny, global økonomi. Likhetsstrekkene mellom det norske og danske bredbåndsforslaget må derfor sees i lys av perspektiver om politisk konvergens og økonomisk globalisering. Denne forklaringsfaktoren er likevel trolig ikke tilstrekkelig. Likhetsstrekkene

mellom det norske og det danske bredbåndsforslaget viser seg også i mangelen på konkrete planer og detaljer i forslagene. Som vist ved gjennomgangen av løsningsforslaget om utbygging av et digitalt bakkenett, etablerte de norske og danske politiske myndighetene i stor grad de samme rammebetingelsene, mens nasjonale hensyn først og fremst ble ivaretatt i den konkrete utformingen av forslagene. Av den grunn er det naturlig å anta at nasjonale hensyn også ved en bredbåndsløsning ville blitt ivaretatt ved den konkrete utformingen av forslagene.

Løsningsforslag 3: Status quo, satellitt- og kabel distribusjon

Det tredje og siste forslaget som ble lansert og debattert for å løse problemet med valg av distribusjonsteknologi og reguleringsmodell for overgangen til digital fjernsyns distribusjon i Norge og Danmark, var basert på *en kombinasjon av satellitt- og kabel distribusjon*. Debatten om dette løsningsforslaget ga opphav til færre konkrete planer enn de to andre løsningsforslagene. Det kan skyldes at forslaget innebar en politisk passiv tilnærming til digitaliseringsspørsmålet. Forslaget innebar en videreføring av markedsutviklingen, der overgangen til digital distribusjon primært skulle drives frem av forbrukerretterspørsel og satellitt- og kabeloperatørene. Løsningsforslaget innebar altså ikke utbygging av ny infrastruktur, men en videreføring av de utviklingstrekkene som allerede gjorde seg gjeldende i markedet. En overgang til digital distribusjon gjennomført av satellitt- og kabeloperatørene kan derfor betegnes som et *status quo-forslag*. Av de tre nevnte forslagene ville en slik overgang til digital-tv basert på en kombinasjon av satellitt- og kabel distribusjon gi minst mulighet for nasjonal politisk og statlig styring. Mens kabeloperatørene ville kunne underlegges noe nasjonal regulering, ville satellittoperatørene hovedsakelig måtte reguleres fra EU-nivå.

Samlet ville en slik løsning føre til et langt høyere antall kanaler og tjenester enn distribusjon via et digitalt bakkenett, men på lang sikt trolig færre enn ved distribusjon via bredbånd. Digital satellittdistribusjon gir stor kapasitet, og man kan enkelt distribuere fjernsyn og andre elektroniske tjenester til store områder uten kostbar utbygging av infrastruktur. Digital kabel distribusjon vil relativt enkelt kunne etablere en returkanal, og dermed åpne for toveiskommunikasjon. Digital satellittdistribusjon mangler en slik integrert returkanal, og må på samme måte som et digitalt bakkenett knytte seg til supplerende nett for toveiskommunikasjon (Kulturministeriet 1998, 2000a, St.meld. nr. 46 (1998-1999)).

For digitalt mottak av satellitt- eller kabelsendinger må brukerne foruten en digital dekode skaffe parolantenne eller tilknytte seg kabelnettet. Utgiftene til disse abonnementene har variert, men vært relativt høye. Fordi løsningsforslaget forutsetter en markedsstyrt utvikling, kan ikke mottakerutstyret prisreguleres på samme måte som utstyret knyttet til det digitale bakkenettet. Dominerende satellitt- og kabeloperatører i det norske og danske distribusjonsmarkedet har imidlertid subsidiert digitale dekodere for å få brukerne over på en digital plattform (Kulturministeriet 1998, 2000a, St.meld. nr. 46 (1998-1999)).

Satellitt- og kabeloperatører kan ikke pålegges å sende riksdekkende sendinger av politiske myndigheter. Som skissert i kapittel 2, vil det trolig være mulig å etablere et riksdekkende digitalt tilbud ved hjelp av satellitt- og kabel distribusjon i Danmark. På grunn av spredt bosetting og vanskelig topografi er det imidlertid diskutabelt om et riksdekkende, digitalt tilbud ved bruk av denne distribusjonsteknologien er mulig i Norge. Dersom prinsippet om universell dekning skulle videreføres, ville dette status quo-forslaget innebære at de analoge bakkenettene ikke kunne avvikles på kort sikt.

Oppsummering

Det eksisterer en rekke *likhetstrekk mellom løsningsforslagene* som ble fremmet i den norske og den danske politiske debatten om overgang til digital distribusjon. For det første fremmes i hovedsak de samme tre forslagene basert på distribusjon via bakkenett, bredbånd, samt en kombinasjon av satellitt og kabel. For det andre ble forslagene om utbygging av et digitalt bakkenett i både Norge og Danmark mest diskutert og inneholdt i større grad enn de andre forslagene konkrete planene for overgangen til digitalt fjernsyn. Forslaget var dessuten i begge land hovedsakelig politisk behandlet innenfor en kulturpolitisk forståelseshorisont, i motsetning til de to andre forslagene som primært ble diskutert innenfor en nærings- og konkurransepolitisk arena. Til tross for at de ulike løsningsforslagene åpner for forskjellige reguleringsmodeller og varierende grad av nasjonal politisk og statlig styring, var alle forslagene basert på en *markedsutbygging*. Selv forslagene om utbygging av digitale bakkenett – som tradisjonelt har vært forbundet med relativt høy grad av statlig styring og kulturpolitiske målsettinger – ble av de norske og danske politiske myndighetene tenkt bygget ut i regi av aktørene i bransjen. De politiske myndighetene var dermed avhengig av å *tilrettelegge for gode rammevilkår* og slik *skape interesse for utbyggingen av digital distribusjon i markedet*. Lyktes de politiske myndighetene med det? I neste kapittel vil jeg

analysere hvilke dominerende aktører og allianser som grupperte seg rundt de ulike løsningsforslagene, og hvilke argumenter de ulike aktørene tok i bruk. Som skissert i dette kapittelet er investeringsvilje fra bransjeaktørene nødvendig for en gjennomføring av alle de tre løsningsforslagene.

Når det gjelder min problemstilling, ser vi på den ene siden tendenser til at de politiske myndighetene opplever handlingsrommet som omfattende. Det faktum at flere – men tilsvarende – løsninger på problemet med valg av distribusjonsteknologi og reguleringsmodell i det hele tatt ble politisk diskutert i Norge og Danmark, peker i retning av at de politiske myndighetene opplevde frihet til å fatte nasjonale beslutninger om overgang til digital distribusjon. Likhetsstrekkene mellom forslagene peker likevel i retning av at mange av de samme drivkreftene definerte det faktiske handlingsrommet. Disse var først og fremst knyttet til overordnede rammevilkår og valg, mens nasjonale hensyn hovedsakelig ble ivaretatt ved konkret utforming av kriterier og reguleringsmodeller.

KAPITTEL 5. ALLIANSER, KONFLIKTER OG ARGUMENTER

Hvilke dominerende allianser og konflikter lå så bak de ulike løsningsforslagene? Som vi har sett i forrige kapittel var det først og fremst de to første løsningsforslagene – utbygging av et digitalt bakkenett og distribusjon via bredbånd – som ble fremmet av politiske myndigheter i Norge og Danmark. En overgang til digital-tv basert på en kombinasjon av satellitt- og kabelfjernsyn var hovedsakelig et status quo-forslag. Like fullt var varianter av alle de tre løsningsforslagene til stede i de politiske debattene i Norge og Danmark. De ulike distribusjonsplattformene hadde som vist ulike egenskaper, og ville dermed i varierende grad tilfredstille mediepolitiske mål og bransjeaktørenes interesser. Hvilke konstellasjoner oppsto rundt de ulike forslagene? Og hvilke argumenter ble anført som forsvar for henholdsvis utbyggingen av et digitalt bakkenett, distribusjon via bredbånd og en overgang til digital-tv basert på en kombinasjon av satellitt- og kabelfjernsyn?

Aktører og argumenter for et digitalt bakkenett

I både Norge og Danmark ble forslaget om utbygging av et digitalt bakkenett mest diskutert. Dette skyldes delvis at forslaget ble presentert med konkrete planer og sendt ut på høring. De politiske myndighetene innhentet dermed aktivt synspunkter på en slik utbygging (Kultur- og kirkedepartementet 2002a, Kulturministeriet 2002a, 2002b). Som vi snart skal se, skapte dette forslaget i større grad enn de to andre forslagene klare tilhengere og motstandere i debatten.

Relativt bred partipolitisk støtte i Norge, motstand fra opposisjonspartiene

Forslaget om utbygging av et digitalt bakkenett hadde som vist i forrige kapittel relativt bred politisk støtte i Norge. Forslaget ble politisk behandlet og fikk tilslutning fra flere regjeringer med ulike partipolitiske konstellasjoner. Kulturkomiteen fremmet ved to anledninger forslag om å vurdere alternative løsningsforslag, og da først og fremst distribusjon via bredbånd (Innst.S. nr. 53 (1999-2000), Innst.S. nr. 142 (2001-2002)). I begge disse innstillingene støttet imidlertid et flertall av komiteens medlemmer løsningsforslaget om utbygging av et digitalt bakkenett. De største politiske konfliktene omhandlet hvilke virkemidler som skulle benyttes ved utbygging av et slikt nett, samt hvilke kriterier utbyggingen skulle skje ut fra. I Norge kan

man derfor si at konfliktnivået økte i takt med konkretiseringen av forslagene: De generelle rammebetingelsene rundt utbygging av det digitale bakkenettet hadde bred tilslutning, mens ideologiske og partipolitiske motsetninger i større grad kom til syne ved den konkrete utformingen av en modell for utbyggingen.

Det var først og fremst Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti som var uenige i forslaget om utbygging av et digitalt bakkenett i Norge. Blant de store, norske partiene var disse to dessuten de eneste som i perioden jeg tar for meg (1996-2004) ikke satt i regjering. Ikke overraskende møtte altså forslaget størst motstand fra opposisjonspartiene. Som jeg skal komme tilbake til, hang Fremskrittspartiets motstand mot utbyggingen av et digitalt bakkenett sammen med partiets støtte til andre forslag. Sosialistisk Venstreparti begrunnet sin motstand med at det var stor uenighet om digitaliseringsspørsmålet blant bransjeaktørene. Ifølge Sosialistisk Venstreparti gjorde det det vanskelig for partiet å ta stilling til hvilket løsningsforslag som var best (Innst.S. nr. 142 (2001-2002): 28-30). Begge partiene var imidlertid grunnleggende positive til en overgang fra analog til digital fjernsyns distribusjon.

Lite partipolitisk debatt i Danmark: Privatisering av TV 2/Danmark som forstyrrende element

I likhet med i Norge var det relativt stor enighet blant de danske politiske myndighetene om utbygging av et digitalt bakkenett. Også her ble forslaget behandlet og fikk tilslutning i flere mediepolitiske avtaler med ulike partipolitiske konstellasjoner. Til forskjell fra i Norge ble imidlertid to ulike forslag for utbyggingen av et digitalt bakkenett lansert og debattert (jf. kapittel 4). Selv om noen grunnvisjoner ble videreført, var det reviderte forslaget markant forskjellig fra det første, blant annet når det gjaldt finansiering. Likevel møtte det reviderte forslaget altså relativt stor støtte blant de resterende partiene på Folketinget. Blant disse partiene syntes den største bekymringen å være om regjeringen hadde stort nok engasjement til å fullføre digitaliseringsplanene så raskt som forespeilet, samt om en markedsmessig utbygging ville la seg gjøre (Kulturudvalget L 40 (2002-2003)). Aage Frandsen (SF) uttalte for eksempel i Folketinget:

Vi er lidt bekymrede for, om økonomien er i orden. Vi spurgte også om den nogle gange. Er den nu i orden? Er vi sikre på, at der er penge i den form, så man kan sige, at det er markedet alene, som kan klare digitaliseringen af det jordbaserede net? Men vi er klart tilhængere af, at man gør det, men vi er altså bekymrede for, om engagementet måske er stort nok. (Folketingstidende (2002-2003) Debatt om L 40).

Den relativt brede politiske enigheten blant de politiske partiene i Danmark kan virke noe overraskende sett i lys av forskjellene mellom de to forslagene om utbygging av et digitalt bakkenett. Det reviderte forslaget kom imidlertid parallelt med en generell tendens til sterkere konfliktdannelse og ideologisk klimaskifte i dansk mediepolitikk (jf. kapittel 2). Beslutningen om overgang til digital distribusjon var et av de mange mediepolitiske spørsmålene det var størst enighet om, og som skapte minst politisk debatt. Mer påfallende enn det lave konfliktnivået var derfor fraværet av politisk debatt. Mangelen på debatt kan skyldes at det reviderte forslaget ble fremmet på samme tid som en rekke andre mediepolitiske spørsmål som møtte massiv motstand. Et av de største konfliktområdene var beslutningen om privatisering av TV 2/Danmark, som ble fremmet av Regjeringen Anders Fogh Rasmussen i samarbeid med Dansk Folkeparti (Mediepolitisk avtale 2002-2006). Beslutningen innebar som skissert i kapittel 2 for det første at TV 2/Danmark skulle omgjøres til et statseid aksjeselskap, og for det andre at den skulle legges ut for salg. I regjeringens utspill til avtalen ble denne beslutningen hovedsakelig begrunnet ut fra en kombinasjon av kultur- og konkurransepolitiske argumenter:

Konkurrence om kvalitet. Og kvalitet i konkurrence. Begge deler skal samtidig ske i langt større **klarhed**, enkelhed og gennemsikuelighed for de danske seere og lyttere. [...] Derfor foreslår regeringen en privatisering af TV 2 for at sikre tv-stationen optimale vilkår til det fremtidige mediemarked. (Kulturministeriet 2002c, rapportens utheving)

Regjeringens henvisning til konkurransepolitiske målsettinger ble i den endelige avtalen begrunnet med ”den stigende globaliseringen af mediemarkedet” (Mediepolitisk avtale 2002-2006, s. 1). For å imøtekomme denne tendensen, var det ifølge regjeringen viktig å ta i bruk nye reguleringsregimer for kringkastingssektoren. Den danske regjeringen anerkjente altså økonomisk globalisering som en sentral drivkraft i medieutviklingen.

Den politiske beslutningen om privatisering av TV 2/Danmark ble møtt med kraftig kritikk fra de opposisjonelle partiene på Folketinget, og da særlig av Socialdemokratiet, Socialistisk Folkeparti, Det Radikale Venstre og Enhedslisten. I Betenkningen om lovforslaget i forkant av privatiseringen uttrykte for eksempel medlemmene fra Socialdemokratiet seg slik:

Processen omkring medieforliget og den efterfølgende behandlingen af de to lovforslag kan på ingen måde betegnes som positiv. Der har fra mange sider vært sat spørgsmålstejn ved regeringens privatiseringsplaner for TV 2. [...] Regeringspartierne har udvist ringe vilje til dialog, og lovforslaget er desværre hastet igennem Folketinget (Kulturdvalget L 211/L 212 (2002-2003)).

Regjeringens privatiseringsforslag ble dessuten kritisert innad i TV 2/Danmark. Blant annet kritiserte daværende administrerende direktør i TV 2/Danmark Christina Lage forslaget og måten privatiseringen skulle foregå på (se for eksempel TV 2 Medienyt 01.11.02, 08.11.02, 17.01.03). Kritikken ble av kulturminister Brian Mikkelsen (KF) møtt med utnevnelsen av en ny – og privatiseringsvennlig – ledelse i TV 2/Danmark under ledelse av Erik Ross Pedersen (TV 2 Medienyt 03.01.2003). Kort tid etter utnevnelsen ble Lange avløst av tidligere økonomisk direktør Peter Parbo, i stillingen som administrerende direktør. Parbo var betydelig mer positiv til privatisering enn Lange (TV 2 Medienyt 17.01.03, 24.01.03).

Den politiske beslutningen om privatisering av TV 2/Danmark ble etterfulgt av en rekke spekulasjoner om hvilke aktuelle konstellasjoner som var interessert i å kjøpe kanalen, samt hvilke konsekvenser en slik privatisering ville få. I mediene var det særlig en konstellasjon bestående JP Politiken og Egmont som ble fremhevet (Mediawatch 04.02.03).⁸⁷ Andre sannsynlige søkere nevnt i TV 2/Danmarks nyhetsbrev var amerikanske TDC og nederlandske Endemol (TV 2 Medienyt 07.11.03, 05.12.03).

Debatten om overgang til digital distribusjon kan derfor i Danmark hevdes å ha blitt redusert på grunn av en konkurrerende mediepolitisk sak. Som videre redegjort for i neste kapittel ble imidlertid digitaliseringsspørsmålet aktualisert utover våren 2003, og posisjonerte da i større grad de partipolitiske partiene.

Bred støtte fra NRK og TV 2: Etableringen av NTV

Blant bransjeaktørene ble forslagene om utbygging av et digitalt bakkenett i både Norge og Danmark først og fremst støttet av allmennkringkastingskanalene. Særlig de to norske allmennkringkastingskanalene posisjonerte seg tydelig i debatten, og da først og fremst gjennom selskapet Norges Televisjon (NTV).⁸⁸ NTV ble opprettet som et deleid selskap av NRK og TV 2 i slutten av januar 2002. Ifølge selskapets nettside var formålet med etableringen å ”distribuere fjernsynskanaler og tilhørende tjenester i et fremtidig digitalt jordbundet nett for formidling av kringkasting og andre likeartede tjenester”.⁸⁹ NTV fikk en

⁸⁷ I denne konstellasjonen ble også Schibsted diskutert som en aktuell partner (TV 2 Medienyt 05.12.03).

⁸⁸ Andre bransjeaktører som støttet løsningsforslaget var ved Kulturdepartementets høringsrunde våren 2002 Norsk Forbund for Lokal-TV (2002), Norsk Journalistlag (2002), NORTIB (2002), Schibsted (2002), Stiftelsen Elektro- og ElektronikkBransjen (2002), Evangeliesenteret TV (2003), Kringkastingsringen (2002), samt til dels TVNorge (2002) og Abelia (2002).

⁸⁹ <http://www.norgestelevisjon.no> [22.10.02]

smal selskapsstruktur, nesten utelukkende bestående av ansatte fra NRK og TV 2. For eksempel ble Tor Fuglevik daglig leder, mens Rolf Brandrud ble informasjonsansvarlig. I NTVs styre satt både kringkastingssjef i NRK John G. Bernander, og konserndirektør i TV 2-Gruppen Kåre Valebrokk. Sistnevnte ble utnevnt til styreleder ved generalforsamlingens første møte i februar 2002. Det var altså ingen ubetydelig gruppe personer bak selskapet. Siden Schibsted, Orkla og Egmont var eiere av TV 2, hadde disse mediehusene indirekte eierinteresser i NTV.

NTV ble etablert bare måneder før kultur- og kirkeminister Valgerd Svarstad Haugland (KrF) skisserte rammevilkårene for utbygging av et digitalt bakkenett i sin redegjørelse, og deretter sendte saken ut på høring (Mediepolitisk redegjørelse 2002, Kultur- og kirkedepartementet 2002a). Som skissert i forrige kapittel, endret kultur- og kirkeministeren i denne redegjørelsen beslutningen om at konsesjonen skulle tildeles flere aktører i felleskap. I stedet skulle ett selskap få hele konsesjonen. Denne endringen passet naturligvis godt med NRK og TV 2s etablering av NTV. Både Kulturdepartementet og kulturkomiteen hadde ved flere anledninger fremhevet viktigheten av å ta hensyn til allmennkringkastingskanalene – og da først og fremst NRK – ved overgangen til digital distribusjon. I stortingsmeldingen om digitalt fjernsyn begrunnet for eksempel Kulturdepartementet dette med at NRKs deltakelse i utbyggingen av et digitalt bakkenett ville sikre at nettet ble riksdekkende (St.meld. nr. 46 (1998-1999)). Også et flertall i kulturkomiteen uttalte våren 2002 at de så det som ”positivt at NRK og TV2 har tatt konkrete initiativ for å komme videre i forhold til å få etablert kanaler for digital sending slik Stortinget tidligere har fastsatt” (Innst.S. nr. 142 (2001-2002): 25). Etableringen av NTV ble derfor positivt mottatt i både Kulturdepartementet og av et flertall i kulturkomiteen.

NRK og TV 2 hadde også tidligere diskutert et samarbeid med tanke på overgang til digital distribusjon. Allerede høsten 1996 viste NRK og TV 2 i samarbeid med Telenor interesse for digitale prøvesendinger via et digitalt bakkenett (St.meld. nr. 12 (1996-1997)). I 2001 henviste TV 2 i sin årsrapport (2000:44) til samtaler mellom NRK, TV 2 og Telenor om etableringen av et felles portalselskap. Forhandlingene med Telenor ble imidlertid brutt i løpet av året. Tor Fuglevik, administrerende direktør i NTV, forklarte bruddet med at det hadde oppstått uenigheter knyttet til de ulike selskaperes andeler i det planlagte selskapet (presentasjon 08.10.03). Et selskap bestående av NRK, TV 2 og Telenor ville imidlertid innebære et selskap med dominerende markedsandeler i både det norske kringkastings- og distribusjonsmarkedet. Det er lite trolig at et slikt ”superselskap” ville kunne skape den

nødvendige politiske legitimiteten som måtte til for å bli tildelt konsesjon for utbygging og drift av et digitalt bakkenett. Dessuten ville et slikt selskap trolig komme i konflikt med EUs konkurranseregler.

Konstellasjonen bak NTV var i utgangpunktet svært positive til det opplegget Kulturdepartementet sendte ut på høring våren 2002 (NRK 2002, TV 2 2002, se også NTV 2002a). I sine høringssvar fremhevet imidlertid aktørene viktigheten av en rask politisk behandling av digitaliseringsspørsmålet, og deretter en hurtig utlysning av konsesjonen for drift og utbygging av et slikt nett. Dette ble i høringssvarene fremhevet som en avgjørende premiss for at et digitalt bakkenett skulle kunne konkurrere i markedet, og da først og fremst med utenlandske satellittkanaler. NRK viste for eksempel til overgangen til digital distribusjon i andre land, og skrev at det var ”blitt meget klart for NRK at det er allmennkringkasterne som står i fare for å tape posisjon i markedet” og at ”enhver utsettelse vil svekke nettets mulighet til å lykkes” (NRK 2002: 2).

Videre forutsatte konstellasjonene bak NTV en rask avvikling av de analoge bakkesendingene (NRK 2002, TV 2 2002, NTV 2002a). I NRKs høringsuttalelse het det for eksempel:

Et digitalt bakkenetts suksess vil være avhengig av at det analoge bakkenett slås av i direkte tilknytning til etablering av det digitale. Dette er ikke bare en forutsetning for økonomisk suksess, men også for at det digitale bakkenett blir en publikumssuksess (NRK 2002: 1).

En rask analog avvikling ville dessuten ifølge NTV bidra til å gjøre Norge til ”et ledende informasjonssamfunn” (NTV 2002b, se også NTV 2002c, 2003).

Konstellasjonen bak NTV var dessuten sterkt kritisk til to andre kriterier i det norske forslaget om utbygging av et digitalt bakkenett. I Kulturdepartementets høringsnotat sto det at et digitalt bakkenett hovedsakelig skulle brukes til fjernsyn, og videre at fjernsynssendingene i nettet skulle være underlagt norsk jurisdiksjon (Kultur- og kirke departementet 2002a). Konstellasjonen bak NTV begrunnet hovedsakelig sin motstand med at kriteriene ville svekke et digitalt bakkenetts konkurranseposisjon. NTV viste dessuten til Stortingets beslutning om en markedsdrevet utbygging, og fremhevet viktigheten av å legge til rette for gode rammebetingelser (NTV 2002a, se også NRK 2002, TV 2 2002).

Det er altså tydelig at NRK, TV 2 og NTV hadde klare premisser for sin interesse i utbyggingen av et digitalt bakkenett: De ønsket en rask avklaring av digitaliseringsspørsmålet, en hurtig utlysning og utbygging, og en kort periode med parallell distribusjon av analoge og digitale sendinger. Tidsperspektivet sto altså sentralt for de norske allmennkringkastingskanalene og deres portalselskap. Videre uttrykte aktørene en sterk motstand mot krav eller kriterier som kunne svekke nettets konkurranseevne, og hevdet at slike krav ville svekke deres interesse i utbyggingen. Konstellasjonen bak NTV ville altså ha en hurtig overgang til digital distribusjon med minst mulig politisk styring.

NRK og TV 2s etablering av NTV ble sterkt kritisert av andre bransjeaktører. Prosjektselskapet TV Invest uttrykte for eksempel i sitt svar til høringsrunden at det var ”gammel NRK-politikk å legge beslag på så store frekvensressurser som mulig for å holde konkurrenter unna” (2002, se også IKT-Norge 2002, TVNorge 2002, Canal Digital/Norge 2002 og Konkurransetilsynet 2002). NRK og TV 2s kryssende interesser som innholdsprodusent og distributør møtte dessuten motstand i bransjen. Interesseorganisasjonene IKT-Norge skrev for eksempel i sin høringsuttalelse:

IKT-Norge mener at NRK og TV 2 bør konsentrere seg om å lage gode TV-program som det norske folk vil se. Skattebetalernes penger bør brukes til produksjon og ikke til distribusjon. [...] Bakkenettet handler ikke om kultur, men om distribusjon og kontroll. (IKT-Norge 2002).

Det var altså tydelig at en rekke bransjeaktører anså NTV som den sannsynlige fremtidige konsesjonæren i Norge. For eksempel inneholdt høringssvarene til TVNorge (2002), TV Invest (2002), UPC (2002) og Canal Digital/Norge (2002) direkte kommentarer til NTVs antatte fremtidige posisjon. NTVs antatte stilling ved utbyggingen av et digitalt bakkenett var heller ikke støttet av opposisjonspartiene Sosialistisk Venstreparti og Fremskrittspartiet. Fremskrittspartiet hevdet at en utbygging av et digitalt bakkenett ville favorisere allmennkringkastingskanalene, og at det var ”forkastelig med en monopolisering av markedet gjennom en allianse mellom tunge kommersielle aktører og en statlig aktør” (Innst.S. nr. 142 (2001-2002): 28). Sosialistisk Venstreparti påpekte i likhet med blant andre IKT-Norge at det var uheldig at NRK og TV 2 blandet sine roller som produsent og distributør (Innst.S. nr. 142 (2001-2002): 28).

I bransjen kom altså den sterkeste kritikken mot NTV og forslaget om utbygging av et digitalt bakkenett fra aktører som så sine interesser svekket ved en slik utbygging. De fleste av disse

aktørene la ikke skjul på at de ønsket et av de andre løsningsforslagene. NTV bidro dermed på mange måter til å polarisere bransjeaktørenes standpunkt i debatten om overgang til digital distribusjon i Norge, og etablere klare tilhengere og motstandere. Som vi snart skal se, var det ingen aktør som hadde samme funksjon i den danske debatten.

Betinget støtte fra DR og TV 2/Danmark

Også blant bransjeaktørene i Danmark fikk forslaget om utbygging av et digitalt bakkenett først og fremst støtte av allmennkringkastingskanalene.⁹⁰ I motsetning til NRK og TV 2 posisjonerte imidlertid ikke de danske allmennkringkastingskanalene seg på samme klare måte ved å etablere et felles selskap. Dette kan skyldes at DR og TV 2/Danmark ikke hadde det samme behovet for et slikt selskap, da de i det reviderte forslaget om utbygging av et digitalt bakkenett var sikret både posisjon som utbygger og operatør av det som til sammen ble én signalpakke. DR og TV 2/Danmark hadde imidlertid heller ikke *mulighet* til å danne et slikt selskap, gitt de søkerrestriksjoner som ble lagt til grunn i det danske reviderte forslaget. Det norske forslaget om utbygging av et digitalt bakkenett hadde verken garantert NRK og TV 2 innflytelse eller ekskludert dem fra en dominerende posisjon. DR og TV 2/Danmark var derimot pålagt å delta i deler av utbyggingen, men fikk ikke noen dominerende posisjon i nettet.

En annen forskjell mellom allmennkringkastingskanalene i Norge og Danmark var selskapenes synspunkter på de utsendte høringsnotatene. Som skissert var NRK og TV 2 i hovedsak positive til det forslaget om utbygging av et digitalt bakkenett som ble sendt ut på høring. DR og TV 2/Danmark var derimot grunnleggende kritiske til det danske reviderte forslaget som ”synes at lide af den brist, at vilkårene ikke afspejler, at forretningsplanen for en digital terrestrisk platform er særdeles vanskelig og risikofylt” (TV 2/Danmark 2002a: 3, se også TV 2/Danmark 2002b, DR 2002a, 2002b). Både DR og TV 2/Danmark hadde en rekke kritiske bemerkninger til det reviderte forslaget i sine høringsuttalelser, og de fleste av disse synspunktene delte begge selskapene.

⁹⁰ Som redegjort for i kapittel 3 er det ikke helt uproblematisk å posisjonere de danske bransjeaktørenes synspunkter på de ulike løsningsforslagene. Blant de aktørene som eksplisitt støttet utbyggingen av et digitalt bakkenett i de to høringsrundene om saken (Kulturministeriet 2002a, 2002b) var TvDanmark2 (2002), SLS (2002), Dansk Journalistforbund (2002), Danske Uddannelsesmedier og Den Kristne Producent Komite (2002), og Danmarks Lokal TV Forening (2002a, 2002b).

For det første var DR og TV 2/Danmark sterkt kritiske til en modell med søkerbegrensning og en delt operatørrolle, slik det reviderte forslaget la opp til. DR ba Kulturministeriet overveie om DR og TV 2/Danmark i samarbeid med andre relevante danske tv-kanaler kunne få tildelt hele operatørrollen, og viste til det norske forslaget som hadde en slik modell (DR 2002b). Delvis i tråd med DRs forslag skisserte TV 2/Danmark en modell for operatørrollen der én aktør fikk kontroll over alle signalpakkene og forpliktet seg til å distribuere allmennkringkastingskanalene. Også denne modellen hadde likhetstrekk med det norske forslaget om digitalt bakkenett. Både DR og TV 2/Danmark begrunnet sine bemerkninger med at utbyggingen av et digitalt bakkenett var komplisert og risikofylt. Det var derfor – slik TV 2/Danmark uttrykte det – ”overordentlig viktig, at der tilveiebringes rammer for en optimal organisation af DTT i Danmark” (2002b: 2, se også DR 2002b).

Den andre kritiske bemerkningen DR og TV 2/Danmark kom med var at konsesjonstildelingen skulle skje via auksjon, og at den fremtidige operatøren dermed måtte betale konsesjonsavgift. Både DR og TV 2/Danmark argumenterte for at kostnadene knyttet til konsesjonsavgiften ville påvirke de markedsmessige betingelsene for digital distribusjon og på den måten være konkurransevridende. Samtidig pekte selskapene på at betalingsvilje ikke nødvendigvis var den beste indikasjonen på at en aktør var godt egnet i en slik kompleks utbygging. En konsesjonsutlysning via auksjonsprinsipp kunne dessuten føre til at ”potensielt interesserte og kompetente virksomheder afstår fra at byde på opgaven” (TV 2/Danmark 2002b: 2). På bakgrunn av disse argumentene hevdet DR og TV 2/Danmark at en tildeling via ”skjønnhetskonkurranse” var det beste tildelingsprinsippet, og dessuten i tradisjon med den dominerende trenden i Europa (TV 2/Danmark 2002a, 2002b, DR 2002a).

I tillegg til disse kritiske bemerkningene viste DR og TV 2/Danmark til viktigheten av sine egne kanalers tilstedeværelse i et digitalt bakkenett. DR viste for eksempel til markedsanalyser som tydet på at en bærekraftig digital fjernsynsplattform var avhengig av både populære gratis- eller billigkanaler, og betalingskanaler (DR 2002a). I tråd med dette hevdet DR at en ”bæredygtig løsning næppe vil kunne etableres uden DR’s medvirken” (DR 2002b: 4). På samme tid som DR presiserte viktigheten av egen rolle, kan et slikt utsagn tolkes som et forsøk på å etablere et forhandlingsgrunnlag og et økonomisk handlingsrom innenfor det digitale bakkenettet. Dessuten stilte TV 2/Danmark som forutsetning for sin støtte til forslaget at selskapet kunne supplere inntektsgrunnlaget med brukerfinansiering ”når

den digitale infrastrukturen gjør dette mulig” (TV 2/Danmark 2002b: 3, se også TV 2/Danmark 2002a).

Oppsummeringsvis ser vi altså at DR og TV 2/Danmark på samme måte som NRK og TV 2 forsøker å etablere gode rammevilkår for egen drift ved overgangen til digital distribusjon. Allmennkringkastingskanalene i både Norge og Danmark søker å etablere modeller for utbygging av et digitalt bakkenett med utvidede inntjeningsmuligheter og minst mulig politisk styring. DR og TV 2/Danmark hadde imidlertid sammenlignet med NRK og TV 2 et langt dårligere utgangspunkt. Det norske forslaget var mer i tråd med allmennkringkastingskanalenes interesser enn det danske reviderte forslaget. NRK og TV 2 var tidlig ute med å formalisere sitt samarbeid og markere sine interesser. Denne konstellasjonen fikk dermed i større grad enn DR og TV 2/Danmark påvirke debatten og til en viss grad utformingen av rammebetingelsene for utbygging av et digitalt bakkenett. I DR og TV 2/Danmarks forsøk på å endre vilkårene og kriteriene i det danske reviderte forslaget, ser vi at selskapene flittig viser til erfaringer og modeller i andre land – deriblant det norske forslaget. Til tross for at den norske og danske høringsrunden om utbygging av et digitalt bakkenett foregikk parallelt, ble altså henvisninger til det norske forslaget brukt av de danske allmennkringkastingskanalene.

Vi ser dessuten at avtalepartene bak det danske reviderte løsningsforslaget Regjeringen Anders Fogh Rasmussen og Dansk Folkeparti ikke lyktes med å skape interesse blant bransjeaktørene for utbygging av et digitalt bakkenett gjennom høringsrundene. Selv om en rekke aktører stilte seg til dels positive til forslaget (se for eksempel TvDanmark2 (2002), Dansk Journalistforbund (2002)), kunne eller ville ingen av disse aktørene påta seg den økonomiske risikoen en slik utbygging innebar. Det eksisterte dermed ingen aktuell investeringsvillig bransjeaktør for utbygging av et digitalt bakkenett i Danmark.

Et riksdekkende nasjonalt og kulturelt ”heimevern”

Hvilke *argumenter* ble så brukt i den norske og danske politiske debatten for å understøtte forslagene om utbygging av digitalt bakkenett? De to fremste argumentene i debatten i begge land var knyttet til visjoner om å etablere riksdekkende nasjonale og kulturelle ”heimevern” mot konkurranse fra utenlandske kanaler og aktører. Her sto særlig argumentene om *allmennkringkasting* og *universell dekning* sentralt. Disse to argumentene var relatert ved at

allmennkringkastingskanalene fra politisk hold ble antatt å spille en viktig rolle ved en utbygging av et riksdekkende nett.

Argumentet om allmennkringkasting var knyttet til mediepolitiske mål som mangfold og kvalitet, samt behovet for å ivareta og styrke nasjonalt språk, kultur og identitet (jf. kapittel 2). I både Norge og Danmark argumenterte allmennkringkastingskanalene selv og de politiske myndighetene for at disse målsettingene ville bli truet dersom det ikke ble bygd ut digitale bakkenett med kapasitet til allmennkringkastingskanalenes sendinger. Det var først og fremst den økende konkurransen fra utenlandske kanaler som ble fremhevet som en trussel mot de kulturpolitiske målsettinger og allmennkringkastingskanalenes posisjon. Et slikt trusselbilde var som skissert i kapittel 2 også til stede ved introduksjonen av satellitt- og kabelfjernsyn på 1980-tallet. I forhold til digitalisering av fjernsynssektoren het det for eksempel i den mediepolitiske avtalen fra 1997 til 2000:

Dansk public service tv og radio står over for store utfordringer på grund af den teknologiske udviklingen og den øgede udenlandske konkurrence. Hvis DR og TV 2 skal bevare og styrke deres stilling som dansk producerende public service-institutioner, skal de sættes i stand til at tage disse udfordringer op (Mediepolitiske avtale 1997-2000).

Daværende kulturminister Ellen Horn (Ap) gikk enda lenger i sin Mediepolitiske redegjørelse fra 2001:

NRK er Norges fremste kultur- og mediepolitiske bedrift, og kan på mange måter betraktes som selve kronjuvelen i det norske medieriket. I en digital medievirkelighet preget av globalisering og kommersialisering blir et reklamefritt, offentlig finansiert allmennkringkastingsselskap viktigere enn noensinne (Mediepolitiske redegjørelse 2001, punkt 1).

Utbyggingen av digitale bakkenett ble ifølge denne tankegangen sentral for å sikre allmennkringkastingskanalenes videre eksistens, og dermed også målsettingene knyttet til kvalitet og nasjonal kultur. For eksempel het det i den norske stortingsmeldingen om digitalt fjernsyn at et digitalt bakkenett ”vil styrke tilbudet basert på norsk kultur og språk mot konkurransen fra et stadig større antall utenlandske nisjekanaler” (St.meld. nr. 46 (1998-1999), punkt 6.2.8, 8). I kulturkomiteens innstilling til denne meldingen hevdet et flertall at ”et satellitt- og kabelbasert tilbud som får utvikle seg uten konkurranse raskt vil fortrenge

andre tilbud, og dermed kunne medføre at norske allmennkringkastere på sikt står i fare for å bli marginalisert” (Innst.S. nr. 53 (1999-2000): 13).⁹¹

De digitale bakkenettene *nasjonale* funksjon ble i større grad påpekt i de danske politiske dokumentene enn i de norske. I rapporten om digital-tv het det for eksempel: ”Danske jordbaserede transmissioner vil for seerne skille sig ud i forhold til de mange udenlandske, satellitbaserede udsendelser” (Kulturministeriet 1998: 45). Viktigheten av en nasjonal distribusjonsplattform er altså ikke like tydelig i den norske politiske debatten som i den danske. Som vist i kapittel 2 eksisterer det ingen nasjonal aktør i det danske distribusjonsmarkedet med samme dominerende posisjon som Telenor har i det norske markedet. Behovet for en nasjonal distributør kan dermed sies å være mer markant i Danmark enn i Norge.

Det siste argumentet – universell dekning – var som vist tidligere et argument hos både de norske og de danske politiske myndighetene. Argumentet hadde imidlertid ulik betydning i Norge og Danmark. I Danmark innebar dette 100 prosent dekning av tre signalpakker. I Norge var Kulturdepartementets krav kun at én signalpakke skulle være riksdekkende, og at en slik riksdekning kunne oppfylles ved bruk av supplerende distribusjonsteknologi (jf. kapittel 4). Denne forskjellen i bruken av begrepet ’universell dekning’ må naturligvis sees i lys av at kostnadene til en riksdekkende utbygging er langt høyere i Norge enn i Danmark. Likevel er det tydelig at Kulturdepartementet med Stortingets godkjenning modererte prinsippet om geografisk riksdekkende utbygging for å øke investeringsviljen i markedet.⁹²

I Danmark endret argumentasjonen seg i tråd med regjeringsskiftet i 2001. I de to mediepolitiske avtalene som var inngått under Regjeringen Paul Nyrup (1996-2000, 2001-2004), hadde allmennkringkastingskanalenes kulturpolitiske funksjon stått sentralt i begrunnelsen for utbygging av et digitalt bakkenett. Kanalenes rolle ble betydelig redusert i avtalen som ble fattet mellom Regjeringen Anders Fogh Rasmussen og Dansk Folkeparti (Mediepolitisk avtale 2002-2006). I denne avtalen ble utbyggingen av et digitalt bakkenett

⁹¹ Foruten å fungere som et nasjonalt og kulturelt ”heimevern” mot utenlandske betal-tv-kanaler ble argumentet om allmennkringkasting dessuten knyttet til universell dekning av DR 2 og NRK2, og økonomiske distribusjonsbesparelser for allmennkringkastingskanalene (se for eksempel Innst.S. nr. 189 (1999-2000), Innst.S. nr. 53 (1999-2000), Innst.S. nr. 128 (2003-2004), Mediepolitisk avtale 2001-2004, Kulturministeriet 2000a, Mediepolitisk redegjørelse 2002).

⁹² Argumentet om universell dekning ble videre knyttet til bakkenettets fordeler i forhold til tilgjengelighet i pris og ved brukervennlige løsninger. Dette skyldtes ikke minst det digitale bakkenettets mulighet for mobilt og portabelt mottak, herunder muligheten for lokale sendinger.

primært begrunnet med at nettet ville skape grunnlag for at ”hele befolkningen skulle få adgang til et øget tv-tilbud og nye digitale tv-tjenester”, samt at et digitalt bakkenett ville supplere de eksisterende satellitt- og kabelplattformene og føre til sunn konkurranse i distribusjonsmarkedet (Mediepolitisk avtale 2002-2006: 7). Et slikt *konkurranseargument* var i tråd med avtalepartenes øvrige mediepolitikk:

Målet med medieaftalen er at sikre danskerne konkurrencedygtige radio- og tv-stationer, som kan levere programmer og tjenester af høj kvalitet. Der er på den ene side et behov for at styrke public service og dermed dansk sprog og kultur og på den anden side et behov for at skabe de bedste betingelser for en robust privat, kommerciel mediesektor (Mediepolitisk avtale 2002-2006: 1).

Også i Norge endret argumentasjonen seg noe over tid. Som vi skal se i neste kapittel var vedlikeholdskostnadene ved en videreføring av det analoge nettet et sentralt argument i den politiske beslutningen om overgang til digital distribusjon i Norge.

Aktører og argumenter for distribusjon via bredbånd

Løsningsforslaget om utbygging av et bredbåndsnett var som vi så i forrige kapittel knyttet til visjoner om utvikling av et fremtidig informasjons- og nettverkssamfunn. I en slik visjon inngikk distribusjon av fjernsyn som ett av flere elementer. I både den norske og den danske politiske debatten hadde bredbåndsforslagene færre tilhengere enn forslagene om utbygging av digitale bakkenett. Fraværet av klare tilhengere må sees i lys av at det var færre konkrete planer og kriterier i de to landenes bredbåndsforslag enn i bakkenettforslagene. Denne tendensen var imidlertid sterkere i Danmark enn i Norge. Mens noen få bredbåndstilhengere markerte seg i den norske debatten, eksisterte det ingen tilsvarende aktører i den danske debatten. Av den grunn fremsto forslaget om utbygging av et bredbåndsnett for distribusjon av fjernsyn som mindre realistisk i Danmark enn i Norge (se også Storsul 2002: 164-169). Det betyr naturligvis ikke at det ikke eksisterte bredbåndstilhengere i Danmark. I stedet kan et slikt fravær skyldes at de to debattene om henholdsvis bredbånd og digitalt bakkenett i Danmark var mer atskilt fra hverandre enn i Norge. Også forskjeller knyttet til topografi og befolkningstetthet kan ha spilt en rolle. I Norge bar den politiske debatten preg av at myndighetene måtte velge mellom en hurtig bredbåndsutbygging eller en hurtig utbygging av et digitalt bakkenett. I den danske debatten var utbyggingen av disse nettene ikke konkurrerende, men i større grad parallelle.

Fraværet av bredbåndstilhengere i den danske politiske debatten kan dessuten sees i lys av de rammebetingelsene som var lagt til grunn i Norge og Danmark. Mens den norske politiske debatten i stor grad var sentrert rundt NTVs posisjon, eksisterte det ingen tilsvarende sannsynlig konsesjonær for utbyggingen av et digitalt bakkenett i Danmark. Dette kan ha ført til at debatten om de ulike løsningsforslagene i Danmark fremsto som mindre låst og forubestemt, og at det dermed fremsto som mindre viktig å kjempe for alternative løsningsforslag for utbyggingen av et digitalt bakkenett.

En tredje årsak til at det var mindre interesse for bredbåndsforslaget i Danmark kan selvfølgelig være privatiseringen av TV 2/Danmark. Privatiseringsspørsmålet kan ha hemmet interessen til de danske bransjeaktørene – som inntil spørsmålet om privatisering var avklart forholdt seg avventende til digitaliseringsdebatten. Med bakgrunn i disse forklaringsfaktorene vil gjennomgangen av sentrale aktører og argumenter for forslaget om distribusjon via bredbånd derfor utelukkende være basert på og illustrere norske forhold.

Tidlig – men kortvarig – støtte fra NRK

Det norske forslaget om distribusjon via bredbånd ble i en periode støttet av NRK. I 1999 konkluderte NRK i et brev til kulturkomiteen med at utbyggingen av et bredbåndsnett ville være den beste tekniske løsningen dersom de politiske myndighetene la til rette for en rask utbygging av et riksdekkende nett (NRK 1999).⁹³ Dette var altså ikke et nytt kriterium fra NRK. I brevet begrunnet NRK sin støtte til bredbåndsforslaget hovedsakelig med at et slikt nett åpnet for nye digitale tjenester og toveiskommunikasjon. NRK viste dessuten til regjeringens planer om utbygging av et bredbåndsnett, der allmennkringkastingskanalene var et naturlig element. Dessuten begrunnet NRK sin støtte til bredbåndsforslaget med erfaringene fra Sverige, som ifølge NRK ikke tilsa at man burde sette igang med en utbygging av et digitalt bakkenett (NRK 1999, se mer Moe 2002).

På bakgrunn av NRKs støtte til forslaget om distribusjon via bredbånd ba kulturkomiteen i 1999 Kulturdepartementet vurdere satsing på bredbånd for distribusjon av fjernsynssendinger (Innst.S. nr. 53 (1999-2000): 13-14, jf. kapittel 4). Kulturkomiteens initiativ resulterte imidlertid ikke i noen konkrete politiske forslag der NRK – eller TV 2 – hadde en sentral

⁹³ Før dette hadde NRK støttet utbyggingen av et digitalt bakkenett, blant annet begrunnet med argumentet om universell dekning. Denne støtten var ifølge Hallvard Moe (2002: 49-53) en sentral drivkraft for etableringen av stortingsmeldingen om digitalt fjernsyn i 1999 (St.meld. nr. 46 (1998-1999)).

posisjon i bredbåndsutbyggingen. I stedet ble NRKs interesse for en slik utbygging etter hvert mye mindre. Ifølge Halvard Moe (2002: 59-62) begrunnet NRK selv dette med at det var store kostnader knyttet til utbyggingen av et riksdekkende bredbåndsnett.

Norsk konstellasjon på tvers av aktørgruppene

I høringsrunden om utbygging av et digitalt bakkenett i 2002 (Kultur- og kirkedepartementet 2002a), oppsto en allianse for forslaget om distribusjon via bredbånd. Denne alliansen besto hovedsakelig av IKT-Norge og Fremskrittspartiet. Alliansen var naturlig nok ikke formalisert, men de to aktørene inntok den samme posisjonen og de samme argumentene i spørsmålet om valg av distribusjonsteknologi. Både IKT-Norge og Fremskrittspartiet var tilhengere av å skrinlegge bakkenettforslaget og heller distribuere fjernsyn via bredbånd – eventuelt kombinert med distribusjon via kabel og satellitt.⁹⁴

Den norske bredbåndsalliansen sto altså i opposisjon til den etablerte alliansen rundt forslaget om utbygging av et digitalt bakkenett. Denne alliansen var som vi har sett etablert av NRK, TV 2 og NTV, med støtte av Kulturdepartementet og et flertall i kulturkomiteen. Fremskrittspartiet og IKT-Norges kritikk av forslaget om utbygging av et digitalt bakkenett var som skissert tidligere hovedsakelig begrunnet med at et slikt nett – og NRK og TV 2s dominerende rolle i nettet – ville monopolisere fjernsynsmarkedet. Samtidig hevdet Fremskrittspartiet og IKT-Norge at en utbygging av et digitalt bakkenett ville svekke utbyggingen av et riksdekkende bredbåndsnett. I sitt notat *Hvorfor det ikke bør bygges et nytt digitalt bakkenett for landsdekkende distribusjon for tv i Norge* (IKT-Norge 2003) hevdet for eksempel IKT-Norge at et digitalt bakkenett vil stå i veien for mer fremtidsrettede løsninger. IKT-Norge fremhevdet altså fjernsynet som en drivkraft ved utbygging av et riksdekkende bredbåndsnett i Norge.

Når det gjaldt dilemmaet knyttet til analog avvikling, argumenterte IKT-Norge for å opprettholde de analoge bakkesendingene. IKT-Norge hevdet at disse sendingene ”ikke [er] så dyrt som NTV har forsøkt å skape inntrykk av” (IKT-Norge 2003). IKT-Norge begrunnet dette blant annet ved å vise til at flere nasjoner hadde besluttet å sende parallelle sendinger for å få en naturlig utskiftingsperiode av de nødvendige mottakerboksene (IKT-Norge 2002). I

⁹⁴ Foruten disse aktørene uttalte Orkla (2002), Telenor (2002), UPC (2002) og Canal Pluss Norge (2002) i sine høringssvar at de i utgangspunktet var positive til digital distribusjon over flest mulige plattformer.

denne argumentasjonen tok imidlertid IKT-Norge ikke høyde for den spesielle topografien og befolkningsmønsteret i Norge. Som vist gjorde disse forholdene at utbygging av et digitalt bakkenett ble langt mer omfattende i Norge enn i land som for eksempel Sverige og Storbritannia.

Fremskrittspartiets argumentasjon var i tråd med IKT-Norge. I innstillingen til mediemeldingen fra 2001 henviste for eksempel Fremskrittspartiet til IKT-Norges motstand mot utbygging av et digitalt bakkenett (Innst.S. nr. 142 (2001-2002): 27). IKT-Norge var imidlertid ikke den eneste aktøren Fremskrittspartiet hentet argumenter fra. Høsten 2002 fremmet en rekke av stortingsrepresentantene fra Fremskrittspartiet et privat forslag om å stanse planene om utbygging av et digitalt bakkenett i Norge (Dok. nr. 8:17 (2002-2003)).⁹⁵ Det private forslaget var nærmest utelukkende basert på et nyhetsbrev fra Teknologirådet.⁹⁶ I dette brevet hadde rådet etterlyst bedre koordinering av de ulike nettene fra politisk hold, samt betegnet utbyggingen av et digitalt bakkenett som en ”halvgod løsning” (Teknologirådet 2002: 2).

Drømmen om et informasjons- og nettverkssamfunn

Hvilke *argumenter* ble så fremmet for forslaget om distribusjon via bredbånd av den uformaliserte alliansen mellom IKT-Norge, Fremskrittspartiet, og til dels Teknologirådet? Som skissert i kapittel 4 var løsningsforslaget om distribusjon via bredbånd knyttet til visjoner om et informasjons- og nettverkssamfunn. Denne visjonen var igjen knyttet til fremveksten av en ny økonomi, samt perspektiver om demokratisering og økt brukerdeltakelse. Hovedmomentene i visjonen var å etablere et riksdekkende bredbåndsnett der hele befolkningen gjennom fjernsynsapparatet kunne få tilgang på et minimum av digitale tjenester.

I tråd med denne målsettingen var de fremste argumentene for distribusjon av fjernsyn via bredbånd nettets *muligheter for nye digitale tjenester*. Det var særlig muligheten for nye tjenester basert på toveiskommunikasjon som skapte store forventninger. Fremskrittspartiet betegnet for eksempel bredbåndsnettet som den mest fleksible løsningen med flest

⁹⁵ Disse representantene var Karin S. Woldseth, Ulf Erik Knudsen, Per Sandberg, Øystein Hedstrøm, André Kvakkestad og Kenneth Svendsen.

⁹⁶ Teknologirådet ble etablert etter initiativ fra Stortinget våren 1999, som et uavhengig rådgivende organ for teknologivurdering. Se <http://www.teknologiradet.no> [10.10.02].

anvendelsesmuligheter (Innst.S. nr. 142 (2001-2002): 28). Likeledes argumenterte IKT-Norge i sin høringsuttalelse:

Sats på distribusjon av TV i bredbåndsnettet hvor det er plass til 600 TV-kanaler og datatrafikk. Dette vil sette fart på etterspørselen etter bredbånd og dermed den markedsmessige utbyggingen som igjen vil spare det offentlige for milliardbeløp. [...] Fremtidens TV, og da snakker vi om 5-10 år, vil være bredbåndsbasert (IKT-Norge 2002: 3).

Både IKT-Norge og Fremskrittspartiet benyttet dessuten et argument om *økt konkurranse* for forslaget om distribusjon via bredbånd. Ved å vise til NTV og antatte negative effekter av et dominerende selskap, fremhevet begge aktørene bredbåndsnettets høye kapasitet som en garanti for mangfold. Fremskrittspartiet uttalte for eksempel:

Kommunikasjonen ved bredbånd kan ikke begrenses, kontrolleres og styres av enkeltaktører i den grad som et digitalt bakkenett vil gjennom begrenset kapasitet og en redigert portal (EPG). Bredbånd gir større mulighet for brukerstyring enn et digitalt bakkenett (Innst.S. nr. 142 (2001-2002): 28).

Oppsummeringsvis ser vi altså at forslaget om fjernsynsdistribusjon via bredbånd utelukkende blir frontet i Norge, og da delvis basert på en motstand mot forslaget om utbygging av et digitalt bakkenett. Vi ser dessuten at de to forslagene begrunnes med ulike argumenter. Mens tilhengerne av et digitalt bakkenett hovedsakelig argumenterer innenfor en kulturpolitisk forståelseshorisont, er argumentasjonen for bredbåndsforslaget i stor grad av økonomisk og konkurransepolitisk karakter.

Aktører og argumenter for en kombinasjon av digital satellitt- og kabeldistribusjon

Det siste løsningsforslaget – digital distribusjon via en kombinasjon av satellitt og kabel – var som sagt et status quo-forslag. Forslaget kan derfor sies å bryte med de politiske intensjonene bak utbyggingen av et nasjonalt digitalt bakkenett, der formålet nettopp var å etablere et nasjonalt og kulturelt ”heimevern” mot private – og i all hovedsak utenlandske – satellitt-kanaler. Likevel ble forslagene om digitalisering via en kombinasjon av satellitt- og kabeldistribusjon indirekte støttet av et flertall både på Stortinget og i Folketinget gjennom manglende politisk handling. Utbyggingen av en nasjonal distribusjonsplattform hadde som sagt blitt diskutert siden midten av 1990-tallet, men ikke politisk besluttet eller implementert før rundt 2002-2003. Det kan derfor argumenteres for at status quo-løsningen hadde bred oppslutning i både Norge og Danmark frem til den tid.

I Norge fikk forslaget om å basere overgangen til digital distribusjon på satellitt og kabel i en periode støtte av Fremskrittspartiet. I 1999 uttalte for eksempel partiet i innstillingen til stortingsmeldingen om digitalt fjernsyn:

I et fremtidsperspektiv fremstår digitale sendinger via satellitt som det mest rasjonelle og mest fleksible. Det er også dette som vil gi det overlegent beste tilbudet til brukerne, med tilgang til et uendelig antall kanaler og interaktive muligheter (Innst.S. nr. 53 (1999-2000): 12).

Ved kulturkomiteens behandlingen av denne stortingsmeldingen støttet som sagt NRK – og til dels et flertall i kulturkomiteen – forslaget om distribusjon via bredbånd. I den norske debatten om overgang fra analog til digital distribusjon støttet altså Fremskrittspartiet konsekvent et annet forslag om valg av distribusjonsteknologi og reguleringsmodell enn NRK og et flertall på Stortinget.

I begge landene ble forslaget om digital distribusjon via satellitt- og kabeldistribusjon støttet av bransjeaktørene – og da først og fremst av satellitt- og kabeldistributørene. Som vi snart skal se, markerte imidlertid denne aktørgruppen langt tydeligere motstand i den norske høringsrunden enn i den danske.

Ulik støtte fra norsk og dansk distribusjonsallianse

I den norske og den danske høringsrunden (Kultur- og kirkedepartementet 2002a, Kulturministeriet 2002a, 2002b) var det altså i hovedsak samme type aktører som støttet forslaget om en overgang til digital-tv basert på en kombinasjon av satellitt- og kabeldistribusjon. I begge landene ble løsningsforslaget støttet av satellittdistributørene Viasat og Canal Digital, samt av kabeloperatørene UPC i Norge og TDC Kabel TV i Danmark.⁹⁷ I Norge var denne støtten i stor grad basert på en motstand mot forslaget om utbygging av et digitalt bakkenett. I den norske høringsrunden uttalte for eksempel Canal Digital: ”Det er ikke behov for dette [bakke-] nettet. Det er allerede investert store beløp i å tilby digital-tv i Norge” (Canal Digital/Norge 2002). En slik holdning var ikke representert i Canal Digitals høringsuttalelse i Danmark, hvor selskapet isteden uttalte:

⁹⁷ I motsetning til den norske avdelingen av Canal Digital var moderselskapet Telenor i den norske høringsrunden i utgangspunktet positiv til utbygging av et digitalt bakkenett (Telenor 2002). De ulike Telenor-selskaperes forskjellige støtte til løsningsforslagene må sees i lys av selskapets kryssende eierinteresser i de ulike distribusjonsplattformer.

Canal Digital ser som utgangspunkt positivt på ideen om etablering af et jordbaseret digitalt sendenet (DTT), da dette alt andet lige vil øge interessen for digital tv og dermed totalt set skabe bedre vilkår for udbredelsen af digital tv og de muligheder som digitalisering medfører med hensyn til fordele for de danske tv-seere og markedet som helhed (Canal Digital/Danmark 2002: 1).

Det samme selskapet inntok dermed forskjellige standpunkter i de to landene. Tilsvarende posisjoneringsmønster kom til syne i Viasats høringsuttalelser i henholdsvis Norge og Danmark: Den norske avdelingen av selskapet var svært negativ til utbygging av et digitalt bakkenett, mens den danske avdelingen i utgangspunktet var positiv til en slik utbygging (Viasat/Norge 2002, Viasat/Danmark 2002a, 2002b).

De danske satellitt- og kabelaktørene forbeholdt imidlertid sin støtte til utbygging av et digitalt bakkenett. For det første mente de at et digitalt bakkenett skulle reguleres på en plattformnøytral måte, og for det andre at det ikke skulle få konkurransevridene fordeler. De danske distribusjonsaktørene påpekte dessuten svakheter ved forslaget om utbygging av et digitalt bakkenett. Blant annet pekte Viasat på de kapasitetsmessige begrensningene i et slikt nett (Viasat/Danmark 2002a). Det er likevel verdt å merke seg at det danske reviderte forslaget om utbygging av et digitalt bakkenett på mange måter fikk bredere støtte blant de danske satellitt- og kabeldistributørene enn av DR og TV 2/Danmark.

Hva kan så denne forskjellen mellom satellitt- og kabeldistributørene i Norge og Danmark skyldes? Mange av de samme faktorene som ble trukket frem for å forklare forskjellene mellom posisjoneringsmønstrene rundt det norske og det danske bredbåndsforslaget er trolig aktuelle også her. Blant annet fremstår de ulike rammebetingelsene rundt forslagene om utbygging av digitale bakkenett som en forklaringsfaktor. Mens det norske bakkenettforslaget ble relatert til NTV, hadde det danske reviderte bakkenettforslaget som formål å ”skabe sund konkurrence mellem forskellige tv-platformer” (Mediepolitisk avtale 2002-2006: 2). Det danske bakkenettforslaget truet altså i mindre grad enn det norske satellitt- og kabeldistributørenes interesser.

De danske distributørenes relativt positive holdning til utbygging av et digitalt bakkenett kan også skyldes forhold i det danske distribusjonsmarkedet. Sammenlignet med de norske kabel- og satellittdistributørene hadde de danske distributørene langt bedre konkurranseforhold. Dette skyldtes at de danske satellitt- og kabeldistributørene hadde en høyere markedsandel i distribusjonsmarkedet enn de norske, men også at de kunne tilby en høyere dekningsprosent

(jf. kapittel 2). Ved en avvikling av de analoge bakkebaserte sendingene ville de danske satellitt- og kabeldistributørene derfor i større grad enn de norske representere et reelt alternativ til et digitalt bakkenett. De danske distributørenes positive holdning til utbyggingen av et digitalt bakkenett kan derfor skyldes forhåpninger om at en rask avvikling av det analoge bakkenettet ville føre til en økt brukeroppslutning om ”deres” digitale plattformer.

Hvorfor bruke penger på noe vi allerede har?

Hvilke *argumenter* ble fremmet for forslaget om en overgang til digital-tv basert på en kombinasjon av satellitt- og kabeldistribusjon? Både blant de norske og de danske distributørene var et argument *eksistensen av et digitalt tilbud*. I Norge uttalte for eksempel Viasat i sitt høringssvar: ”Siden hele Norge allerede har tilgang til digitaldistribuert fjernsyn via satellitt eller kabel ser ikke Viasat behov for å bygge ut et digitalt bakkenett” (Viasat/Norge 2002, se også Canal Digital/Norge 2002, TDC Kabel TV 2002b). De norske distributørene viste dessuten til erfaringer i en rekke andre land som hadde bygget ut digitalt bakkenett. Viasat og Canal Digital hevdet at ifølge disse hadde digitale bakkenett ”nesten uten unntak har vært fiasko” (Canal Digital/Norge 2002, se også Viasat/Norge 2002).

Oppsummering

I både Norge og Danmark ble det etablert ulike allianser bak de ulike forslagene for overgang til digital fjernsynsdistribusjon. For det meste oppsto de samme alliansene i begge land, men engasjementet til de aktører som inngikk i alliansene varierte. I Norge ble det etablert tre klart avgrensede allianser med støtte til hvert av de tre forslagene: Forslaget om utbygging av et digitalt bakkenett ble støttet av NRK, TV 2, deres felles portalselskap NTV, samt Kulturdepartementet og et flertall i kulturkomiteen. Bredbåndsforslaget ble støttet av IKT-Norge og Fremskrittspartiet, mens det siste forslaget – en overgang til digital-tv basert på en kombinasjon av satellitt- og kabeldistribusjon – fikk støtte av satellitt- og kabeldistributørene, og i en kort periode også Fremskrittspartiet. Engasjementet i disse alliansene ble aktualisert ved etableringen av NTV. NTV fremsto som en interessert, reell og sannsynlig konsesjonær for drift og utbygging av et digitalt bakkenett i Norge. Med unntak av bredbåndsaliansen ble tilsvarende allianser etablert i Danmark. Posisjoneringsmønsteret og engasjementet til disse alliansene var imidlertid forskjellig fra de norske aktørene. Forslaget om utbygging av et digitalt bakkenett ble kritisert av DR og TV 2/Danmark, men langt på vei støttet av satellitt- og kabeldistributørene. De danske distributørene kunne imidlertid ikke få tildelt rollen som

operatør eller utbygger av et digitalt bakkenett i Danmark, gitt de søkerrestriksjonene den danske regjeringen hadde lagt til grunn. De danske politiske myndighetene lyktes dermed ikke med å finne en investeringsvillig bransjeaktør til å bygge ut et digitalt bakkenett etter de rammebetingelsene som var satt. Hvilke konsekvenser dette fikk for beslutningen om overgang til digital distribusjon i Danmark er ett av temaene for neste kapittel.

Til tross for til dels forskjellige posisjoneringsmønster og engasjement, var det i stor grad de samme argumentene som lå bak de ulike forslagene i Norge og Danmark. I begge landene ble forslagene om utbygging av digitale bakkenett støttet med argumenter knyttet til allmennkringkasting og prinsippet om universell dekning. Forslagene om en overgang til digital distribusjon via satellitt og kabel ble støttet av argumenter om et eksisterende tilbud. Det norske bredbåndsforslaget ble støttet av argumenter om økt konkurranse og mulighet for nye digitale tjenester. I Danmark ble argumentasjonen for utbyggingen av et digitalt bakkenett av Regjeringen Anders Fogh Rasmussen våren 2002 stadig mer økonomisk orientert. Jeg vil likevel hevde at tilhengerne av forslaget om utbygging av et digitalt bakkenett argumenterte kulturpolitisk for sitt standpunkt, mens de to resterende forslagene i større grad ble begrunnet ut fra nærings- og konkurransepolitiske argumenter.

I henhold til min problemstilling kan disse funnene peke i retning av at nasjonale politiske initiativer og reguleringsmodeller påvirket de økonomiske interessene for overgangen til digital distribusjon blant bransjeaktørene. Funnene viser dessuten at politisk styring kan redusere betydningen av nasjonale forskjeller i topografi og befolkningsmønster. Det nasjonale handlingsrommet til å fatte politiske beslutninger om valg av reguleringsmodell ved overgangen til digital distribusjon fremstår dermed i stor grad som reelt. Politiske intensjoner og målsettinger er imidlertid ikke tilstrekkelig i seg selv. De norske politiske myndighetene kombinerte sine mål om utbygging av et digitalt bakkenett med gunstige økonomiske rammebetingelser. I bunn av den politiske debatten i både Norge og Danmark lå dessuten en henvisning til den teknologiske utviklingen og internasjonale erfaringer og beslutninger. Det kan tyde på at de norske og danske politiske myndighetene til en viss grad må fatte politiske beslutninger innenfor et etablert sett med handlingsalternativer, hvor særlig valget av distribusjonsteknologi virker definert.

KAPITTEL 6. VEDTAK OM UTBYGGING AV DIGITALE BAKKENETT

Hvilke politiske vedtak for overgangen fra analog til digital distribusjon ble så fattet i Norge og Danmark? Og hvilke faktorer lå til grunn for vedtakene? I løpet av 2003 og 2004 besluttet de politiske myndighetene i både Norge og Danmark å bygge ut digitale bakkenett for fjernsyn. Beslutningene var altså i tråd med den generelle tendensen i en rekke europeiske land. De norske og danske politiske vedtakene skisserte imidlertid to svært forskjellige reguleringsmodeller for utbygging av slike nett. Disse forskjellene kom særlig til syne i hvordan myndighetene løste de tre dilemmaene: For det første å bevare og fornye allmennkringkastingskanalene på en måte det er politisk enighet om uten å komme i konflikt med konkurransepolitiske mål. For det andre å sikre universell dekning ved overgangen til digital distribusjon uten å hindre forretningsmessig utnyttelse av potensialet i ny teknologi. Og for det tredje å gjennomføre en rask avvikling av de analoge distribusjonsnettene uten unødige belastninger for forbrukeren (jf. kapittel 2). Hvordan skilte de norske og danske vedtakene om utbygging av digitale bakkenett seg fra hverandre, og hvilke faktorer kan forklare disse forskjellene? Hva sier likhetene og forskjellene mellom vedtakene om graden av nasjonalt politisk handlingrom?

Det politiske vedtaket i Norge: Markedsdrevet utbygging i regi av NTV

Det norske politiske vedtaket var i stor grad et kompromiss mellom regjeringens forslag om utbygging av et digitalt bakkenett og NTVs forretningsmodell. Kort tid etter at spørsmålet om digitalt bakkenett hadde vært ute på høring våren 2002, utlyste Kulturdepartementet i samarbeid med Samferdselsdepartementet en konsesjon for utbygging og drift av et digitalt bakkenett (Kultur- og kirkedepartementet 2002b). Ved søknadsfristens utløp høsten samme år hadde kun søknaden fra NTV kommet inn (NTV 2002b). Det faktum at NTV var den eneste søkeren skapte en gunstig forhandlingsposisjon for selskapet. I søknaden forpliktet NTV seg til å bygge ut et digitalt bakkenett slik at minst én signalpakke ville få 92 prosent dekning. De seerne som ikke ville bli dekket av NTVs nett, skulle ifølge denne modellen få tilgang til digital-tv gjennom satellittdistribusjon. Det var av stor økonomisk interesse for NRK å holde

dekningskravet nede. De siste prosentene seere var svært kostbare å dekke og ved å frasi seg ansvaret for disse seerne ville NRK begrense sine distribusjonsutgifter.⁹⁸

I kulturkomiteens behandling av saken ble dekningskravet til et digitalt bakkenett økt til 95 prosent. Komiteen begrunnet økningen med at Telenor hadde gjort beregninger som tilsa at utbyggingen av et slikt nett ville koste mindre enn først antatt (Innst.S. nr. 128 (2003-2004)). Dermed mente komiteen det var grunnlag for å hevde dekningskravet. En prosentsats på 95 kan virke lav, ettersom et av argumentene for utbygging av et digitalt bakkenett nettopp hadde vært muligheten for universell dekning. Prosentsatsen illustrerer imidlertid at Kulturdepartementet og Stortinget forhandlet med NTV om konsesjonsvilkår som på den ene siden ivaretok NRK og TV 2s interesser, og som på den annen siden ivaretok mediepolitiske og samfunnsmessige hensyn.

NTV skisserte videre i sin konsesjonssøknad en forretningsmodell der alle som ønsket å benytte seg av NTVs tilbud ville få en gratis digital dekoder. I bytte mot dekoderen måtte seerne binde seg til en treårig kontrakt med en årlig avgift på 500 kroner.⁹⁹ Etter forespørsel fra Kulturdepartementet ble denne forretningsmodellen revidert våren 2003. Den viktigste endringen i den reviderte forretningsmodellen var at den årlige avgiften til NTV ble fjernet. I stedet skulle seerne selv betale for dekoderen. Prisen for en slik dekoder ble av NTV anslått til mellom 1300 og 1500 kroner (NTV 2003, se også NTV 2002c). I tråd med NRK, TV 2 og NTVs høringsuttalelser stilte NTV som forutsetning for sin søknad at myndighetene aksepterte en rask avvikling av de analoge bakkesendingene (NTV 2002b, se også NTV 2003, jf. kapittel 5).¹⁰⁰

Reguleringsmodell med rask avvikling av de analoge bakkenettene

På bakgrunn av NTVs forutsetning om rask analog avvikling la Kulturdepartementet sommeren 2003 frem en stortingsmelding som skisserte hvilke kriterier NTV måtte oppfylle før dette kunne skje (St.meld. nr. 44 (2002-2003)). Departementet viste til Stortingets

⁹⁸ Dette momentet var naturligvis også av interesse for TV 2. Som konsesjonær sto imidlertid selskapet friere enn NRK til å forhandle om eller avslutte sin konsesjonsavtale om ønskelig.

⁹⁹ Husstander med behov for mer enn én dekoder ville få tilbud om digitale dekodere også for de andre tv-apparatene mot å tegne et treårig abonnement og forhåndsbetale årsavgiftene for alle de tre årene (NTV 2002b).

¹⁰⁰ I søknaden skisserte NTV en regionvis utbygging med seks måneders parallell distribusjon i hver region. I overgangsperioden ville kun en signalpakke være tilgjengelig for brukerne. I denne signalpakken ville NTV tilby NRK1, NRK2, TV 2, «super-tekst-tv», en elektronisk programguide, døvetolkjeneste samt muligens ytterligere én fjernsynskanal (NTV 2002b).

forutsetning om en markedsdrevet utbygging, og hevdet at ”dersom staten ikke aksepterer rask analog avvikling vil NTVs prosjekt neppe være interessant for TV 2 og NRK” (St.meld. nr. 44 (2002-2003), punkt 1.5). Fordi det ikke eksisterte andre bransjeaktører med interesse for utbyggingen av et digitalt bakkenett, var det ifølge departementet to alternativer til en NTV-drevet utbygging: En statlig finansiert utbygging eller en videreføring av det analoge bakkenettet. En videreføring av det analoge nettet ble ikke sett på som noen klok beslutning. Departementet viste til internasjonale erfaringer som tilsa at et analogt nett over tid ikke kunne konkurrere med kabel og satellitt. Dersom allmennkringkastingskanalene ble pålagt å sende sine sendinger både analogt og digitalt ville dette dessuten medføre unødvendig høye distribusjonskostnader. For å ivareta NRK og TV 2s sentrale rolle som allmennkringkastere var det derfor viktig å komme raskt i gang med digitaliseringsplanene (St.meld. nr. 44 (2002-2003)). Disse argumentene var i tråd med NTVs interesser, og hadde i all hovedsak også vært til stede i tidligere politiske dokumenter om saken (jf. kapittel 4 og 5).

Argumentasjonsførselen ble dessuten supplert med et nytt argument som fikk stor gjennomslagskraft i den norske politiske debatten. Argumentet omhandlet *vedlikeholdskostnadene i det analoge nettet*, som ifølge departementet svarte til investeringskostnadene i et digitalt nett.¹⁰¹ Dermed var det ingen grunn til ikke å bygge ut et digitalt bakkenett og avvike det analoge. I meldingen het det:

Det analoge nettet står overfor betydelige investeringer i vedlikehold og oppgradering de nærmeste 15 årene. Nåverdien av vedlikeholdskostnadene er tilnærmet like store som nåverdien av investeringene i et digitalt nett (St.meld. nr. 44 (2002-2003), punkt 1.5).

For regjeringen var dette argumentet særlig viktig for å legitimere den politiske beslutningen blant de politiske partiene som i utgangspunktet var kritiske til vedtaket.¹⁰²

På bakgrunn av disse argumentene skisserte departementet seks kriterier NTV måtte oppfylle før NRK og TV 2s analoge bakkesendinger kunne avvikles. Disse kriteriene var:

¹⁰¹ Norkring hadde ifølge Kulturdepartementet anslått at vedlikeholdskostnadene av de analoge sendingene ville kreve investeringer på mellom 1,1 og 1,4 milliarder kroner, mens et digitalt nett med tre signalpakker var anslått å koste 1,4 milliarder kroner (St.meld. nr. 44 (2002-2003), punkt 4.3.4). Det er likevel verdt å merke seg at disse tallene var basert på vedlikehold av Norkrings omlag 2700 sendemaster mot en oppgradering av TV 2s omlag 450 sendemaster. Ifølge Aksel Nordal ville dekningsprosenten i disse to utregningene utgjøre en forskjell på henholdsvis 98 prosent og 90-92 prosent (2004: 66).

¹⁰² Argumentet om vedlikeholdskostnader ble i det analyserte materialet første gang presentert av NTV i et brev til departementet våren 2003 (NTV 2003).

1. Hele befolkningen skal ha tilbud om digitale fjernsynssignaler
2. Overgangen til digitalt fjernsyn må representere en merverdi for seerne - NRKs sendinger skal være et gratistilbud
3. Anskaffelseskostnadene for mottakerutstyr skal være begrensede
4. Publikum skal ha reell tilgang til mottakerutstyr og teknisk assistanse
5. Beredskapshensyn skal være tilfredsstillende ivaretatt
6. Behovene til lokalfjernsynssektoren må være ivaretatt og det må legges til rette for en «åpen kanal» (St.meld. nr. 44 (2002-2003), punkt 1.5).

Kriterium 1, 3 og 4 var relatert til prinsippet om universell dekning, mens kriterium 2 og 6 var relatert til prinsippet om allmennkringkasting. Som vi ser av kriterium 2, var det viktig for departementet at et digitalt bakkenett skapte ”merverdi for seerne”. I likhet med argumentet om vedlikeholdskostnadene, ville digital merverdi skape legitimitet for den politiske beslutningen.

Stortingsmeldingen om digitalt bakkenett og de seks skisserte kriteriene ble behandlet av kulturkomiteen og fikk flertall vinteren 2004 (Innst.S. nr. 128 (2003-2004)).¹⁰³ Også denne gangen var motstanden mot utbygging av et digitalt bakkenett størst hos representantene fra Sosialistisk Venstreparti og Fremskrittspartiet. Sosialistisk Venstreparti begrunnet sin motstand med ønsket om større grad av statlig styring, og da først og fremst i form av statlig eierskap. Partiet var imidlertid ikke lenger motstander av utbygging av et digitalt bakkenett, men valgte å støtte forslaget ved voteringen i Stortinget. Magnar Lunde Bergo (SV) begrunnet partiets endrede standpunkt med at et digitalt bakkenett var langt billigere enn et riksdekkende bredbåndsnett og derfor et ”nødvendig supplement” (Stortingsforhandlinger 26.02.04).

Fremskrittspartiet hadde i motsetning til Sosialistisk Venstreparti ikke snudd i sitt syn, men var fortsatt – som eneste parti – motstander av utbygging av et digitalt bakkenett. Fremskrittspartiets representant argumenterte med at et slikt nett representerte en dårlig teknologisk løsning, med lav kapasitet og begrensede digitale tjenester (Ulf Erik Knudsen (FrP), Stortingsforhandlinger 26.02.04). Den øvrige partipolitiske debatten dreide seg hovedsakelig om konkrete kriterier. Det politiske vedtaket om en utbygging av et digitalt bakkenett ble altså i Norge fattet med relativt bred politisk tilslutning (se tabell 6.1. for hovedmomenter i det norske politiske vedtaket).

¹⁰³ Komiteen etablerte noen tilleggskrav. Blant annet skulle nettet bygges ut langs hovedfartsårene, rundt sentral hyttebebyggelse og langs kysten. Videre krevde komiteen at TV 2s rolle som allmennkringkastingskanal skulle videreføres ut kanalens konsesjonstid, og at NTV skulle legge til rette for inngående bredbånd i visse deler av landet. Komiteen krevde dessuten at en kunnskapskanal som kunne ”bidra til å heve kompetansenivået generelt i befolkningen” ble sikret kapasitet i nettet (Innst.S. nr. 128 (2003-2004): 13).

Det politiske vedtaket i Danmark: Indirekte statlig utbygging i regi av DR og TV 2/Danmark

Det danske politiske vedtaket om utbygging av et digitalt bakkenett var svært forskjellige fra både det norske vedtaket og det reviderte danske forslaget.¹⁰⁴ Bare et snaut år etter at Regjeringen Anders Fogh Rasmussen i samarbeid med Dansk Folkeparti fremla det reviderte forslaget, endret de samme avtalepartene sitt syn på digitaliseringsspørsmålet. I Kulturudvalgets behandling av privatiseringen av TV 2/Danmark våren 2003 (Folketingstidende (2002-2003) Debatt om L 211 og L 212) kom det tydelig frem at avtalepartene ønsket å utsette utbyggingen av et digitalt bakkenett. Denne politiske helomvendingen ble først og fremst begrunnet med dårlige erfaringer med utbyggingen av slike nett i andre land. Venstres Jens Rhode uttalte for eksempel:

Når jeg har uttrykt bekymring for digitalisering, er det, fordi jeg kan se, at den ikke har skabt andet end problemer og økonomisk dårlighed alle de steder, hvor man har haft gang i det (Jens Rhode (V), Folketingstidende (2002-2003) Debatt om L 211 og L 212, første behandling).

Regjeringens endrede standpunkt i digitaliseringsspørsmålet møtte sterk kritikk fra opposisjonspartiene på Folketinget. Det var særlig Det Radikale Venstre og Socialdemokratiet som var kritiske til å utsette eller stoppe planene for utbygging av et digitalt bakkenett. Disse partiene hevdet regjeringen stoppet digitaliseringsplanene for å skape stabile og gunstige rammebetingelser i forkant av privatiseringen av TV 2/Danmark. Naser Khader (RV) hevdet følgende:

Hvis privatiseringen får blokere for digitalisering, som Venstres ordfører, hr. Jens Rhode, mener, ender vi i nærmest monopolagtige tilstande. [...] En privat virksomhed er jo interesseret i så lidt konkurrence som muligt. Det vil sige, at man ofrer mangfoldigheden i det danske tv-udbud for at sikre privatiseringen af TV 2 (Naser Khader (RV)), Folketingstidende (2002-2003) Debatt om L 211 og L 212, første behandling).

Ifølge opposisjonspartiene var det særlig to måter digitaliseringsspørsmålet kunne utfordre privatiseringen av TV 2/Danmark på. For det første ville en utbygging av et digitalt bakkenett innebære en økonomisk investering og i så måte en risiko for TV 2/Danmark. For det andre ville et digitalt bakkenett åpne for flere landsdekkende kanaler, og slik en økt konkurranse i fjernsynsmarkedet (se blant annet Folketingstidende (2002-2003) Debatt om L 211 og L 212, andre og tredje behandling).

¹⁰⁴ Som skissert i kapittel 4 kan imidlertid den politiske beslutningen om utbygging av et digitalt bakkenett hevdes å ha vært fattet en rekke ganger tidligere (se Mediepolitisk avtale 1997-2001, 2001-2004).

Avtalepartene bak det reviderte løsningsforslaget benektet imidlertid at privatiseringen av TV 2/Danmark var årsaken til deres endrede politiske standpunkt. Isteden viste avtalepartene nok en gang til erfaringene med utbygging av et digitalt bakkenett i andre europeiske land. Jens Rhode (V) sa:

Hvorfor tror hr. Naser Khader, at belgierne fullstendig er stået af og ikke vil være med? Hvorfor tror hr. Naser Khader at man i England har oplevet, at ITV er gået under jorden eller bukket under på det, og at man har udskudt beslutningerne til 2020. Er det for sjov? Er det, fordi man vil privatisere TV 2? Nej, det er, fordi erfaringerne er så rystende på det her området (Jens Rhode (V), Folketingstidende (2002-2003) Debatt om L 211 og L 212, første behandling).

Kort tid etter denne debatten presenterte avtalepartene en tilleggsavtale til den mediepolitiske avtalen (Tillægsaftale nr. 2 til mediepolitisk avtale 2002-2006). I tilleggsavtalen vedtok Regjeringen Anders Fogh Rasmussen i samarbeid med Dansk Folkeparti at DR og TV 2/Danmark skulle bygge ut og drifte et digitalt bakkenett med kapasitet til en signalpakke. Omfanget av nettet var altså redusert fra tre til én signalpakke.¹⁰⁵ Nettet skulle – i motsetning til det norske – ha 100 prosent dekning. I nettet skulle DR disponere 2/3 av kapasiteten, mens TV 2/Danmark fikk disponere de resterende 1/3. Sendingene i nettet skulle være ukryptert, gratis og representere en digital merverdi i form av nye digitale tjenester (Tillægsaftale nr. 2 til mediepolitisk avtale 2002-2006). Dette vedtaket ligner på det første danske løsningsforslaget for utbygging av et digitalt bakkenett som ble presentert i den mediepolitiske avtalen for perioden 1997 til 2000 (jf. kapittel 4).

I både Norge og Danmark fikk altså allmennkringkastingskanalene rollen som utbygger av og operatør i det digitale bakkenettet. Mens NRK og TV 2 søkte og ble tildelt denne rollen, ble DR og TV 2/Danmark pålagt den. Forskjellen i nettenes omfang førte dessuten til at DR og TV 2/Danmark fikk et mindre inntjeningspotensial og et mer begrenset økonomisk handlingsrom enn NRK og TV 2. NTV hadde to signalpakker disponible for kommersielt bruk, noe DR og TV 2/Danmark manglet.

Det politiske vedtaket i Danmark innebar dessuten at utbyggingen av et digitalt bakkenett ikke lenger skulle være markedsdrevet, men indirekte statlig finansiert gjennom allmenn-

¹⁰⁵ Det kan være verdt å minne om at det analoge bakkenettet i Danmark er eid av DR og TV 2/Danmark i felleskap.

kringkastingskanalene. Denne endringen begrunnet avtalepartene med å vise til dårlige erfaringer ved etableringen av markedsdrevne digitale nett i andre land:

DTT efter en betalings-tv-model ses således ikke at være i en tilstrækkelig god konkurrenceposition til at kunne klare sig i konkurransen med eksisterende betalings-tv-operatører på satellit- og kabel-tv-plattformene (Tillægsaftale nr. 2 til mediepolitisk avtale 2002-2006).

Som jeg snart skal komme tilbake til, var en slik vurdering av internasjonale erfaringer markant forskjellig fra den norske regjeringens vurdering.

I tilleggssavtalen het det videre at DR og TV 2/Danmark skulle sende parallelle analoge og digitale sendinger.¹⁰⁶ Det ble ikke lenger angitt noen tidsfrist for avviklingen av det analoge bakkenettet (Tillægsaftale nr. 2 til mediepolitisk avtale 2002-2006). Også her skilte det danske politiske vedtaket seg fra det norske. Som vi har sett ble en rask analog avvikling i Norge fremstilt som en avgjørende forutsetning for en bærekraftig utbygging. En rask analog avvikling ble i Norge dessuten fremstilt som den dominerende trenden internasjonalt. Heller ikke her vurderte altså den norske og danske regjeringen de internasjonale erfaringene likt. Forskjellen mellom vedtakene må imidlertid sees i lys av de to landenes økonomiske og teknologiske utgangspunkt for digitaliseringen. Som vist tidligere påvirker topografisk variasjon og befolkningstetthet kostnadene ved utbygging av et riksdekkende nett (jf. kapittel 2). Disse forholdene fikk også konsekvenser for distribusjonskostnadene i det analoge nettet, som i Norge var langt høyere enn i Danmark. Den danske regjeringens krav om parallell distribusjon hadde dermed en lavere kostnadsramme enn et tilsvarende krav ville fått i Norge. For å etablere en markedsdrevet utbygging av et digitalt bakkenett i Norge, var det derfor nødvendig å ta hensyn til de spesielle nasjonale utfordringene.

Det danske vedtaket må dessuten sees i lys av balansen i det danske distribusjonsmarkedet. Som redegjort for i kapittel 2 var antallet husstander med analogt bakkenett som primær distribusjonsplattform lavere i Danmark enn i Norge. Det økonomiske grunnlaget for en markedsdrevet drift av et digitalt bakkenett var dermed forskjellig. Et slikt argument ble imidlertid ikke eksplisitt uttalt i den politiske debatten i Danmark. Mens topografisk variasjon og befolkningstetthet bidro til å vanskeliggjøre *utbyggingen* av et digitalt bakkenett i Norge,

¹⁰⁶ De digitale sendingene skulle starte senest sommeren 2005 (Tillægsaftale nr. 2 til mediepolitisk avtale 2002-2006).

bidro altså balansen i det danske distribusjonsmarkedet til å vanskeliggjøre *driften* av et slikt nett i Danmark.

Hovedmomentene i de politiske beslutningene om utbygging av et digitalt bakkenett i Norge og Danmark er presentert i tabell 6.1.

Tabell 6.1. Politiske vedtak om utbygging av et digitalt bakkenett

	Det norske politiske vedtaket	Det danske politiske vedtaket
Tildelingsprinsipp	”Skjønnhetsk konkurranse”	Tildeling til allmennkringkasteren
Vederlag	Nei	Nei
Omfang	3 signalpakker	1 signalpakke
Dekning	1 landsdekkende, 2 kan ha lavere dekning	Landsdekkende
Organisering av signalpakkene	En plattform, NTV som operatør	En plattform, allmennkringkasterne som operatør
Hensynet til allmennkringkastingskanalene	Allmennkringkastingskanalene sikres sendekapasitet (og i realiteten operatørstatus)	Allmennkringkastingskanalene sikres sendekapasitet og operatørstatus
Hensynet til lokal-tv	Lokal-tv sikres kapasitet	Lokal-tv sikres kapasitet
Parallell distribusjon	Kort periode	Lang periode
Statlig tilskudd	Nei	Indirekte ja
Varighet	12 år	Ikke tidsbegrenset

Kilde: Kultur- og kirkedepartementet 2002a, St.meld. nr. 44 (2002-2003), Innst.S. nr. 128 (2003-2004), Tillægsaftale til mediepolitisk avtale 2002-2006.

Hvordan forklare forskjellene mellom det norske og det danske politiske vedtaket?

Hva kan forklare forskjellene og likhetene mellom det norske og det danske politiske vedtaket om utbygging av et digitalt bakkenett? Jeg vil argumentere for at det særlig er tre sentrale forklaringsfaktorer: For det første regjeringene i de to landenes ulike vurdering av internasjonale erfaringer og tidsperspektiv. For det andre effekten av en dominerende aktør i Norge. Og for det tredje effekten av en konkurrerende mediepolitisk sak i Danmark.

Ulik vurdering av internasjonale erfaringer og tidsperspektiv på regjeringsnivå

De politiske vedtakene om utbygging av et digitalt bakkenett i Norge og Danmark ble som sagt tidligere i stor grad fattet ved å vise til *internasjonale erfaringer*. Den norske og danske regjeringens vurdering av disse erfaringene var imidlertid svært ulik. Som vi har sett brukte Regjeringen Kjell Magne Bondevik II de internasjonale erfaringene til å legitimere en markedsdrevet utbygging av et digitalt bakkenett og en rask analog avvikling. De samme internasjonale erfaringene legitimerte i Danmark den borgelige regjeringens politiske helomvending: Indirekte statlig finansiering av et begrenset digitalt bakkenett, og en lang periode med parallell distribusjon.

Betegnelsen 'internasjonale erfaringer' ble bare delvis spesifisert i de analyserte politiske dokumentene. Svært ofte henviste betegnelsen verken til konkrete land, beslutninger eller erfaringer. Et diffust meningsinnhold gjorde argumentet retorisk gunstig, fordi det vanskelig lot seg motbevise, og fordi internasjonale erfaringer åpenbart er mangetydige. Betegnelsen kunne dessuten tillegges et meningsinnhold som sto i samsvar med avsenderens interesser.

Også *tidsperspektivet* for overgangen til digital-tv ble vurdert ulikt på regjeringsnivå i Norge og Danmark. Som vi har sett, var man i Norge opptatt av å komme tidlig i gang med utbyggingen av et digitalt nett, og dernest raskt å avvikle de analoge bakkesendingene (jf. kapittel 4 og 5). Den dominerende oppfatning i den norske debatten var at et digitalt bakkenett enten hurtig måtte bygges ut eller avblåses for godt. Økonomiske problemer med utbygging og drift av digitale bakkenett i andre europeiske land ble brukt som et argument *for* en rask analog avvikling, heller enn et argument *mot* utbyggingen av slike nett. Regjeringen og NTV fremstilte dessuten rask analog avvikling som en mulighet for Norge til å posisjonere seg som et foregangsland med digital kompetanse. Denne erfaringen kunne utnyttes økonomisk ved overgangen til et informasjonssamfunn, og utgjøre en fremtidig eksportartikkel for Norge. Et digitalt bakkenett var i en slik diskurs fremtidsrettet.

Det danske politiske vedtaket var ikke tuftet på en slikt tidsperspektiv. Avtalepartene bak vedtaket fremholdt i stedet viktigheten av å vente og lære av andre lands erfaringer. Carina Christensen (KF) uttalte for eksempel: "Det er et stort skridt at vedtage en digitalisering, så jeg synes, det er meget fornuftig, at vi tænker os godt om, inden vi går videre (Folketingstidende (2002-2003) Debatt om L 211 og L 212, første behandling). Avtalepartene

bak det politiske vedtaket påpekte dessuten viktigheten av å fatte et politisk vedtak som var i tråd med beslutninger i andre europeiske land. Den danske regjeringen hadde altså ikke som mål å være et foregangsland. Venstres Jens Rhode uttalte:

Lad os nu lige klappe hesten og se, hvordan udviklingen løber, hvor den går hen på digitaliseringsområdet, i stedet for at vi kaster os op i førersædet på digitaliseringen i Europa, for det tror jeg kan få nogle meget alvorlige konsekvenser (Jens Rhode (V)), Folketingstidende (2002-2002) Debatt om L 211 og L 212, andre behandling).

De ”alvorlige konsekvenser” Jens Rhode (V) henviste til var først og fremst av økonomisk karakter. Det var spesielt kostnadene til en digital dekode som ifølge Rhode utgjorde et problem, fordi prisen først ville bli lav når etterspørselen ble høy. Av den grunn hevdet Rhode det var nødvendig at land med liten befolkning, slik som Danmark, fulgte den dominerende digitaliseringstrenden. Økonomisk globalisering var altså et argument bak den danske regjeringens beslutning om en lengre periode med parallell distribusjon. Det lave befolkningstallet i Norge skulle tilsi et lignende resonnement. Som vi har sett måtte imidlertid dette vike for at interessene til NRK og TV 2s skulle bli ivaretatt.

Effekten av en dominerende aktør: NTV som premissleverandør

NRK og TV 2s etablering av NTV fikk stor betydning for beslutningen om utbygging av et digitalt bakkenett i Norge. NTV posisjonerte seg tidlig som interessant og investeringsvillig aktør, og fikk en aktiv rolle i beslutningsprosessen. I større grad enn DR og TV 2/Danmark fikk NRK og TV 2 påvirke hvilke kriterier som ble etablert for utbyggingen av et digitalt bakkenett. NTV stilte for eksempel tidlig krav om rask analog avvikling og fikk dette kravet innfridd. NTV fikk videre et relativt stort økonomisk handlingsrom ved å kontrollere to signalpakker til kommersielt bruk. Også dekningskravet på 95 prosent var i tråd med NTVs interesser. NTVs tidsperspektiv og fortolkning av internasjonale tendenser ble dessuten dominerende i den politiske debatten. NTV var altså en sentral premissleverandør i den politiske beslutningen om overgang til digital distribusjon i Norge.

NTV hadde imidlertid ikke bare innflytelse på den politiske arenaen, men også på bransjeaktørenes standpunkt i digitaliseringsspørsmålet. Etableringen av NTV førte som vist i kapittel 5 til en sterk polarisering i markedet, med klare tilhengere for og motstandere mot utbyggingen av et digitalt bakkenett. Bransjeaktørenes motstand ble imidlertid svakere frem mot 2003 og 2004. Dette ble blant annet tydelig ved den norske muntlige høringsrunden om

utbygging av et digitalt bakkenett vinteren 2003. Stadig flere bransjeaktører støttet utbyggingen av et digitalt bakkenett som et nødvendig skritt for å digitalisere Norge. Den forventede dragsugeffekten må sees i lys av NRK og TV 2s popularitet og dominans i fjernsynsmarkedet. Allmennkringkastingskanalenes overgang til en digital plattform ville få store ringvirkninger for fjernsyns- og mediemarkedet generelt, blant annet ved å etablere en riksdekkende arena for digitale tjenester.

Det politiske vedtaket i Norge var imidlertid langt fra drevet frem av NTV alene. Det er liten grunn til å tro at de politiske myndighetene ville avskrevet etableringen av et riksdekkende, digitalt nett dersom NRK og TV 2 ikke hadde etablert NTV. Den manglende interessen for utbygging av et digitalt bakkenett i Danmark medførte som tidligere nevnt ikke at de danske myndighetene avskrev en slik utbygging. I stedet førte den manglende interessen til en redusert utbygging og en revidert reguleringsmodell der allmennkringkastingsselskapene ble pålagt å ha en sentral rolle.

Som lisensfinansiert og statlig kanal er NRK i likhet med DR avhengig av de politiske myndighetene for finansiering og legitimitet. Politiske målsettinger og interesser påvirket NRK og DR, et faktum som preger maktforholdet mellom selskapene og myndighetene. Hallvard Moe (2002: 62) hevder at NRKs økonomiske avhengighet av myndighetene svekker selskapets frihet. Selskapet kan derfor ikke foreta en digital satsing uten myndighetenes velsignelse. Som Moe konkluderer har NRK ”størst sjanse for å få godkjenning hvis de følger eierens ønsker” (2002: 62). Dette kan illustreres ved myndighetenes manglende oppfølging av NRKs ønske om en bredbåndsutbygging (jf. kapittel 5).

Det er derfor sannsynlig at NRK ville vært en sentral aktør i utbyggingen av et riksdekkende digitalt nett uavhengig av hvilket løsningsforslag de politiske myndighetene gikk inn for. NRK – og TV 2 – klarte imidlertid å etablere langt bedre rammevilkår enn DR og TV 2/Danmark. Dette skyldes i stor grad at NRK og TV 2 tidlig formaliserte sitt samarbeid og uttrykte sine interesser. Allmennkringkastingskanalenes makt ved overgangen til digital distribusjon ligger dermed først og fremst i kapasiteten til å tydelig uttrykke sine interesser og etablere en forhandlingsposisjon hvor selskapene i bytte mot statlige krav kan sørge for å få sine interesser ivaretatt.

Effekten av en konkurrerende mediepolitisk sak: Privatisering av TV 2/Danmark

Den siste faktoren som kan bidra til å forklare forskjellene mellom det norske og danske politiske vedtaket om overgang til digital distribusjon er knyttet til privatiseringen av TV 2/Danmark. Som sagt tidligere besluttet Regjeringen Anders Fogh Rasmussen i samarbeid med Dansk Folkeparti å privatisere TV 2/Danmark (jf. kapittel 2). Forslaget møtte bred motstand fra opposisjonspartiene i Folketinget, som mente en privatisering – og måten regjeringen ville gjennomføre den på – ville forringe kanalens kvalitet. Som illustrert anklaget opposisjonen i Folketinget regjeringen for å ofre utbyggingen av et digitalt bakkenett for å sikre TV 2/Danmark gode rammevilkår i forkant av privatiseringen. Hvorvidt dette var bakgrunnen for Regjeringen Anders Fogh Rasmussens endrede standpunkt i digitaliserings-spørsmålet er det vanskelig å si noe om. Det er derimot tydelig at digitaliseringsspørsmålet hadde mindre politisk prestisje enn privatiseringen av TV 2/Danmark for regjeringen. Nettopp fordi den borgelige regjeringen ønsket å etablere et politisk og ideologisk brudd med de tidligere sosialdemokratiske regjeringenes mediepolitikk, var det viktig å gjennomføre en politisk beslutning med regjeringens avtrykk. Utbyggingen av et digitalt bakkenett manglet dette avtrykket, og hadde isteden bred partipolitisk støtte. Når to mediepolitiske saker konkurrerte, ble dermed overgangen til digital-tv delvis utsatt med henvisning til internasjonale tendenser og viktigheten av å høste flere erfaringer.

Privatiseringen av TV 2/Danmark fikk dessuten innflytelse på de danske bransjeaktørenes interesse for digitaliseringsspørsmålet. En privatisering og liberalisering av TV 2/Danmark ville som sagt trolig få store ringvirkninger i kringkastings- og mediesektoren. Samtidig er det grunnlag for å tro at bransjeaktørene som i utgangspunktet var interessert i å bygge ut et digitalt bakkenett, nå heller ønsket å avvente salget av TV 2/Danmark og eventuelt posisjonere seg som kjøpere av kanalen.

Oppsummering

I både Norge og Danmark ble det altså politisk besluttet å bygge ut digitale bakkenett for distribusjon av fjernsyn i løpet av 2002 og 2003. Selv om vedtakene tok utgangspunkt i den samme distribusjonsteknologien, var reguleringsmodellene svært forskjellige. Forskjellene kom til syne i forhold til de tre kulturpolitiske dilemmaene knyttet til allmennkringkastings-kanalene, etableringen av et riksdekkende, digitalt distribusjonsnett og tidsplanen for avvikling av de analoge tv-signalene. I de politiske begrunnelsene for vedtakene var det

tydelig at den norske og den danske regjeringen hadde svært ulike vurderinger av tidsperspektivet og internasjonale erfaringer ved digitaliseringsprosessen. I begge land henviste regjeringene til viktigheten av å følge en internasjonal trend, men hadde ulik oppfatning av hva denne trenden innebar. De to regjeringenes ulike fortolkninger samsvarte imidlertid med regjeringenes øvrige politiske standpunkt til digitaliseringsspørsmålet. Henvisningene til internasjonale tendenser kan derfor ha fungert som et legitimeringsargument for de ulike politiske vedtakene.

Forskjellene mellom de to reguleringsmodellene må på samme tid sees i lys av den danske regjeringens behov for å markere et ideologisk brudd med tidligere regjeringers mediepolitiske styring. Ved beslutningen om en privatisering av TV 2/Danmark ble digitaliseringsspørsmålet til en viss grad politisk nedprioritert. Denne tendensen ble forsterket av DR og TV 2/Danmarks manglende posisjonering i digitaliseringsspørsmålet. I motsetning til de norske allmennkringkastingskanalene som tidlig hadde markert interesse for digitaliseringsspørsmålet, hadde ikke DR og TV 2 tatt noe tydelig standpunkt. Av den grunn kan det synes som at allmennkringkastingsselskapenes handlingsrom og evne til å påvirke egne rammebetingelser først og fremst er til stede når selskapene posisjonerer seg tidlig og klart uttrykker sine interesser.

Likhetene mellom beslutningene om valg av distribusjonsplattform i Norge og Danmark peker i retning av politisk konvergens. Til tross for manglende interesse for utbygging av et digitalt bakkenett blant de danske bransjeaktørene, ble en slik utbygging politisk vedtatt. Dette kan tyde på at tilsvarende beslutninger i andre europeiske land har påvirket det danske politiske vedtaket. De nasjonale politiske vedtakene bar dessuten preg av å være motsvar til den økte konkurransen fra utenlandske satellittkanaler. Nasjonale politiske målsettinger og interesser kom imidlertid sterkt til syne i utformingen av reguleringsmodellene. Selv om det nasjonale politiske handlingsrommet dermed kan hevdes å være definert av etableringen av et globalisert mediemarked og politiske beslutninger i andre europeiske land, er det fortsatt rom for nasjonale tolkninger og kriterier som tar hensyn til nasjonale særtrekk.

KAPITTEL 7. AVSLUTNING OG KONKLUSJON

Formålet med oppgaven har vært å analysere hvilke muligheter og utfordringer digitaliseringen av kringkastingssektoren skaper for den nasjonale politiske styringen av mediene. Min teoretiske tilnærming har vært at nasjonale beslutninger blir påvirket av andre drivkrefter i samfunnet. I oppgaven har jeg tatt utgangspunkt i tre slike drivkrefter. Den første drivkraften var den *teknologiske utviklingen*, spesielt utviklingen av digital-tv og digital fjernsynsdistribusjon. Den andre drivkraften var relatert til de kapitalsterke bransjeaktørenes interesser i digitaliseringsprosessen, og ble betegnet som *økonomisk globalisering*. Den tredje og siste drivkraften jeg har sett nærmere på var *politisk konvergens*. I dette begrepet la jeg et økende samsvar mellom politiske beslutninger i ulike land og fremveksten av et overnasjonalt regelverk. På bakgrunn av disse drivkreftene ble følgende problemstilling formulert: *Hvordan bidrar generelle drivkrefter til å definere handlingsrommet i ulike land ved en overgang til digital fjernsynsdistribusjon?* Jeg har forsøkt å svare på problemstillingen ved å gjennomføre en komparativ analyse av den politiske debatten og beslutningen om overgang til digital fjernsynsdistribusjon i Norge og Danmark. Analysen ble avgrenset til tidsrommet fra våren 1996 til våren 2004. Hensikten med dette kapittelet er å oppsummere min analyse og trekke linjer til min problemstilling. Til slutt vil jeg diskutere om min metode har vært egnet til å analysere problemstillingen.

Overgangen til digital distribusjon definert som et politisk problem

Utviklingen av ny digital distribusjonsteknologi skapte en ny situasjon i kringkastingssektoren. Denne situasjonen har nasjonale myndigheter, EU-Kommisjonen og en rekke bransjeaktører på ulikt vis reagert på. Det var bred enighet blant disse aktørene om at en overgang til digital distribusjon ville gi en rekke positive konsekvenser for samfunnet generelt, og kringkastingssektoren spesielt. Det eksisterte imidlertid uenighet om hvordan denne overgangen burde og skulle skje. Uenigheten dreide seg for det første om valg av *distribusjonsteknologi*, og for det andre om valg av *reguleringsmodell*. Teknologiskiftet ble dermed definert som et politisk problem med ulike løsningsalternativer myndighetene måtte ta stilling til.

Problemet med valg av distribusjonsteknologi og valg av reguleringsmodell aktualiserte tre kulturpolitiske dilemmaer. Det første dilemmaet var *å bevare og fornye allmennkringkastingskanalene på en måte det er politisk enighet om uten å komme i konflikt med konkurransepolitiske mål*. Det andre dilemmaet var *å sikre universell dekning ved overgangen til digital distribusjon uten å hindre forretningsmessig utnyttelse av potensialet i ny teknologi*. Det tredje og siste dilemmaet var *å gjennomføre en rask avvikling av de analoge distribusjonsnettene uten unødige belastninger for forbrukeren*. Ulik vekting av dilemmaene ville resultere i ulike politiske beslutninger. Denne vektingen ville blant annet avhenge av om de politiske myndighetene ønsket å gripe inn, eller la markedet styre overgangen til digital distribusjon.

For å analysere det reelle og det opplevde handlingsrommet til å fatte politiske beslutninger om overgangen til digital distribusjon, etablerte jeg et analysedesign bestående av tre hoveddeler. Disse ble besvart i analysekapitlene 4, 5 og 6. Den første analysedelen tok sikte på å identifisere *hvilke løsningsforslag som ble lansert og debattert for overgangen fra analog til digital kringkastingsdistribusjon i Norge og Danmark*. Som vi har sett, ble de samme tre løsningsforslagene lansert i den politiske debatten i Norge og Danmark. Forslagene var basert på digital fjernsynsdistribusjon via bakkenett, bredbånd og en kombinasjon av satellitt og kabel. Forslaget om utbygging av et digitalt bakkenett ble mest debattert, men også i størst grad utformet med konkrete planer for overgangen til digital fjernsynsdistribusjon. I begge land baserte alle forslagene seg på en markedsdrevet utbygging. For de politiske myndighetene ble det dermed viktig å etablere gode rammevilkår for etableringen av et digitalt distribusjonsnett, og på den måten skape interesse for overgangen blant bransjeaktørene.

Den andre analysedelen omhandlet for det første *hvilke dominerende allianser og konflikter som grupperte seg bak de ulike løsningsforslagene*. Som vi har sett, dannet det seg mange av de samme alliansene bak løsningsforslagene i Norge og Danmark. I begge landene støttet allmennkringkastingskanalene utbyggingen av digitale bakkenett, mens forslaget om digital distribusjon via satellitt og kabel ble støttet av satellitt- og kabeldistributørene. Bredbåndsforslaget fikk bare støtte i Norge, og da av en ikke formalisert allianse mellom IKT-Norge og Fremskrittspartiet. Engasjementet til alliansene varierte sterkt mellom landene. I Norge ble det etablert tydelige allianser bak hvert av løsningsforslagene. Konfliktnivået i debatten ble forsterket ved etableringen av NTV, som tidlig fremsto som en investeringsvillig

og aktuell utbygger av et digitalt bakkenett i Norge. I den danske debatten viste bransjeaktørene bare moderat interesse for digitaliseringsspørsmålet. De danske politiske myndighetene lyktes dermed ikke i å finne en investeringsvillig aktør for utbyggingen av et digitalt bakkenett med de rammebetingelsene som var satt.

Den andre analysedelen omhandlet dessuten *hvilke sentrale argumenter som lå bak de ulike løsningsforslagene*. Til tross for forskjellig posisjoneringsmønster og engasjement, var det mange av de samme argumentene som ble fremmet i Norge og Danmark. I begge land ble forslaget om utbygging av et digitalt bakkenett støttet med argumenter knyttet til allmennkringkasting og prinsippet om universell dekning. Forslaget om en overgang til digital-tv basert på satellitt og kabel ble støttet med argumenter om et allerede eksisterende digital-tv-tilbud. Bredbåndsforslaget ble i Norge støttet av argumenter om økt konkurranse og mulighet for nye digitale tjenester. Løsningsforslaget om utbygging av et digitalt bakkenett ble altså støttet med argumenter innenfor en kulturpolitisk forståelseshorisont, mens de to resterende forslagene i større grad var begrunnet med nærings- og konkurransepolitiske argumenter.

Den tredje og siste analysedelen tok sikte på å identifisere *hvilke forskjeller og likheter som preget de politiske vedtakene om overgang fra analog til digital distribusjon*. I begge land ble det besluttet å bygge ut digitale bakkenett. Reguleringsmodellene var imidlertid forskjellige. I Norge besluttet de politiske myndighetene å tildele NTV rollen som utbygger av et markedsdrevet, digitalt bakkenett. NTV fikk relativt stort økonomisk handlingsrom, blant annet gjennom driften av to kommersielle signalpakker. I Danmark påla Regjeringen Anders Fogh Rasmussen DR og TV 2/Danmark en utbygging av et begrenset digitalt bakkenett. Dette nettet ga allmennkringkastingskanalene lite rom for nye inntjeningsmuligheter. Reguleringsmodellene var også forskjellige med hensyn til prinsippet om universell dekning. Mens DR og TV 2/Danmark skulle bygge ut et digitalt bakkenett med 100 prosent dekning, kunne NTV dekke opptil fem prosent av seerne ved hjelp av supplerende distribusjonsteknologi. De politiske myndighetene i Norge og Danmark besluttet dessuten svært forskjellige modeller for avvikling av de analoge bakkesendingene. I Norge tillot de politiske myndighetene en rask avvikling av de analoge sendingene, av hensyn til NRK og TV 2s interesser. I Danmark ble DR og TV 2/Danmark pålagt å sende sine sendinger i både det analoge og det digitale nettet på ubestemt tid.

Overnasjonalt rammeverk, nasjonale kriterier

På hvilken måte bidro generelle drivkrefter til å definere handlingsrommet i ulike land ved en overgang til digital distribusjon? På den ene siden viser beslutningene om utbygging av digitale bakkenett i Norge og Danmark at de politiske myndighetene hadde et reelt handlingsrom ved overgangen til digital distribusjon. Utbyggingen av digitale bakkenett hadde utgangspunkt i politiske beslutninger som ivaretok en rekke kulturpolitiske målsettinger. Dersom markedsinteressene alene hadde styrt samfunnsutviklingen, er det lite som tilsier at denne typen distribusjonsnett ville blitt utbygd. Nettene er både kostbare å bygge ut og har begrenset kapasitet til distribusjon av kanaler og andre tjenester. Beslutningen om utbygging av digitale bakkenett viser dermed at de politiske myndighetene hadde handlingsrom til å fatte politiske beslutninger med konsekvenser for digitalisering av kringkastingssektoren.

På den annen side ble de politiske beslutningene om overgang til digital distribusjon i Norge og Danmark relativt like, til tross for forskjellig posisjoneringsmønster og engasjement blant bransjeaktørene, ulike ideologiske målsettinger hos regjeringene og forskjeller knyttet til topografisk variasjon og befolkningstetthet. Regjeringen Anders Fogh Rasmussen besluttet for eksempel å bygge ut et digitalt bakkenett til tross for manglende interesse blant de danske bransjeaktørene. For at overgangen til digital distribusjon skulle være i tråd med beslutningene i andre europeiske land, måtte dermed den danske borgelige regjeringen fravike sine mål om privatisering og liberalisering, og delvis finansiere utbyggingen ved hjelp av statlige midler. Ved å analysere bakgrunnen for de politiske beslutningene, fremstår dermed det nasjonale handlingsrommet som mindre enn om man bare hadde studert den politiske beslutningen. Dette tyder på at det opplevde handlingsrommet var større enn det reelle. De tilsvarende beslutningene om valg av distribusjonsteknologi i Norge og Danmark reiser dessuten spørsmålet om noen av de politiske debattene var ”rituelle” eller en slags ”skinndebatter”.

På samme tid som det nasjonale handlingsrommet synes definert av den teknologiske utviklingen og av internasjonale politiske tendenser, viser forskjellene i den norske og danske reguleringsmodellen at myndighetene fortsatt hadde handlingsrom til å ivareta nasjonale interesser og målsettinger. De politiske debattene hadde innvirkning på de nasjonale beslutningene, men mer når det gjaldt valg av konkrete kriterier og utforming enn valg av

teknologi. I både Norge og Danmark ble det besluttet å bygge ut digitale bakkenett, men reguleringsmodellene for utbyggingen var forskjellig. Forskjellene kom blant annet til uttrykk i hvordan myndighetene vektet de politiske dilemmaene. I Danmark fikk for eksempel kanalene få muligheter for kommersiell inntjening, og kanalenes virksomhet kom derfor ikke i konflikt med kommersielle kanaler eller konkurransepolitiske mål. I Norge fikk derimot NRK og TV 2 gjennom NTV utvide sitt mandat. Foruten forskjeller i ideologisk ståsted, kan denne forskjellen mellom de to regjeringenes vekting av dilemmaet knyttet til allmennkringkastingskanalene sees i lys av NTVs evne til å påvirke debatten og utforme rammebetingelsene for utbygging av et digitalt bakkenett i Norge. Det kan derfor synes som om allmennkringkastingskanalenes makt ved overgangen til digital distribusjon først og fremst lå i evnen til å uttrykke sine interesser klart og tydelig og etablere en forhandlingsposisjon med myndighetene.

På samme måte vektet den norske og den danske regjeringen dilemmaet knyttet til etableringen av et riksdekkende digitalt distribusjonsnett forskjellig. For å gjøre utbyggingen av et riksdekkende nett mer økonomisk gunstig, la de norske myndighetene for eksempel til rette for et relativt stort inntjeningspotensial gjennom to kommersielle signalpakker. Tilsvarende forskjeller mellom den norske og den danske reguleringsmodellen er også til stede ved dilemmaet knyttet til tidsplanen for avvikling av de analoge tv-signalene. I Norge valgt de politiske myndighetene i tråd med NTVs interesser en rask, tvangsmessig avvikling av de analoge bakkenettene. I Danmark besluttet myndighetene en lang, markedsmessig overgangsperiode med parallell distribusjon av analoge og digitale sendinger.

En egnet metode?

Har så min metode vist seg egnet for å analysere problemstillingen? Oppgaven har vist at det ved var viktig å analysere både myndighetenes valg av distribusjonsteknologi og valg av reguleringsmodell ved overgang til digital distribusjon. I forhold til teknologivalget, har en rekke bidragsytere oppsummert at utbygging av digitale bakkenett er en generelt tendens i Europa. For eksempel uttalte Rolf Brandrud, informasjonsansvarlig i NTV:

I følge frekvensfordelingskonferansene som er underveis i 2004 og 2006 har i realiteten hele Europa, minus Russland, noen stater i Kaukasus og Rest-Jugoslavia, konkrete planer om digitale bakkenett fremover (Rolf Brandrud, intervjuet av Tor Ubøe, 9. desember 2003).

Et slikt utsagn gir uttrykk for et lite reelt handlingsrom til å fatte andre politiske beslutninger enn utbygging av digitale bakkenett. Analysen viser imidlertid at det var rom for nasjonale løsninger *innenfor* de teknologiske løsningene. En del medievitenskapelige analyser kan av den grunn kritiseres for å overvurdere likhetene mellom ulike land. For eksempel har en rekke nyanser i reguleringen av de tradisjonelle kringkastingsmonopolene blitt redusert til likhetene i de teknologiske løsningene. På samme måte ser vi at mange av debattene om overgang til digital distribusjon er redusert til et spørsmål om valg av distribusjonsteknologi. Min analyse viser at beslutningene om overgangen til digital fjernsynsdistribusjon også omfatter flere spørsmål enn det.

REFERANSELISTE

Litteratur

- Allen, Rod (1998) 'This is not Television ...' i Steemers, Jeanette (red.) *Changing channels. The prospects for Television in a Digital World*. Luton: John Libbey Media. Ss. 59-71.
- Bastiansen, Henrik og Trine Syvertsen (1996) 'Towards a Norwegian Television History' i Bondebjerg, Ib og Francesco Bono (red.) *Television in Scandinavia. History, Politics and Aesthetics*. Acamedia Research Monography 20. Luton: John Libbey Media. Ss.127-155.
- Berrum, Erling (2000) *Lobbyvirksomhet og demokratisk praksis – en kvalitativ undersøkelse av lobbyvirksomhet på Stortinget*. Hovedoppgave i sosiologi ved Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi, Universitetet i Oslo.
- Blanco, Victor Sampedro og Bulck, Jan Van den (1995) 'Regions vs states and cultures in the EC media policy debate: regional broadcasting in Belgium and Spain', i *Media, Culture & Society*. London: Sage Publications. Vol. 17:2; 239-251.
- Blumler, Jay G., Jack M. McLeod og Karl Erik Rosengren (1992) *Comparatively Speaking: Communication and Culture Across Space and Time*. Sage Annual Reviews of Communication Research. Volume 19. Newbury Park/London/New Delhi: SAGE Publications.
- Born, Georgina (2003) 'Strategy, positioning and projection in digital television: Channel Four and the commercialisation of public service broadcasting in the UK', i *Media Culture and Society*. London: Sage Publications. Vol. 25:6; 773-799.
- Brandrud, Rolf (1997) *Public service selskapenes stilling i den digitale fremtid*. NORD 1997: 3. København: Nordisk Ministerråd.
- Braun, Mark J. (1995) 'Research Joint Ventures and the Development of Digital HDTV', i *Journal of Broadcasting & Electronic Media*. Washington, DC: Broadcast Education Association. Vol. 39:3; 390-407.
- Collins, Richard (1994) *Broadcasting and Audio-visual Policy in the European Single Market*. London: John Libbey.
- Collins, Richard (1998) *From Satellite to Single Market: New communication technology and European public service television*. Routledge Research in Cultural and Media Studies. London & New York: Routledge.
- Collins, Richard (2002) '2002 – digital television in the United Kingdom', i *Javnost: The Public*. Ljubljana: EURICOM. Vol. 9:4; 5-18.
- Corcoran, Farrel (1999) 'Towards digital television in Europe', i *Javnost: The Public*. Ljubljana: EURICOM. Vol. 6:3; 67-85.
- Corcoran, Farrel (2002) 'Digital television in Ireland: Local forces in a global context', i *Javnost: The Public*. Ljubljana: EURICOM. Vol. 9:4; 49-66.
- Dahl, Ottar (1991 [1973, 1967]) *Grunntrekk i historieforskningens metodelære*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Dai, Xiudian, Alan Cawson og Peter Holmes (1996) 'The Rise and Fall of High Definition Television: The Impact of European Technology Policy' i *Journal of Common Market Studies*. Oxford/Cambridge: Blackwell Publishers Ltd. Vol. 34:2; 149-166.

- Findal, Olle (1999) 'Public service. En bråklig men seglivad konstruktion' i Carlsson, Ulla (red.) *Public service-tv. Nordiska medieforskare reflekterar*. Göteborg: Nordicom. Ss. 15-20.
- Fossum, Henriette (1994) *Radio i tre kanaler. Om omleggingen av de offentlige radioene i Danmark og Norge*. Hovedoppgave ved Institutt for medier og kommunikasjon, Universitetet i Oslo.
- Galperin, Hernan (2004) *New Television, Old Politics. The Transition to Digital TV in the United States and Britain. Communication, Society and Politics*. University of Southern California: Cambridge University Press.
- Garnham, Nicholas (1997) 'Europe and the global information society: the history of a troubled relationship', i *Telematics and Informatics*. London: Elsevier Science Ltd. Vol. 14:4; 323-327.
- Garnham, Nicholas og Gareth Locksley (1991) 'The Economics of Broadcasting' i Blumler, Jay G. og T. J. Nossiter (red.) *Broadcasting Finance in Transition*. USA, Oxford: University Press. Ss. 8-22.
- Giddens (1984) *The Constitution of Society. Outline of the Theory of Structuration*. Cambridge: Polity Press.
- Hancock, David (1998) 'Digital Television: A European Perspective' i Steemers, Jeanette (red.) *Changing channels. The prospects for Television in a Digital World*. Luton: John Libbey Media. Ss. 125-140.
- Harriet, Eva (2003) *Nordic Media Trends 7. The Nordic Media Marked. Media Companies and Business Activities 2003*. Göteborg: Nordicom.
- Harrison, Jackie og Woods, Lorna (2001) 'Defining European Public Service Broadcasting', i *European Journal of Communication*. London: Sage Publications. Vol. 16:4; 477-504.
- Heidar, Knut og Einar Berntzen (1995) *Vesteuropeisk politikk. Partier, regjeringsmakt, styreform*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Henten, Anders Knud Erik Skouby og Reza Tadagoni (2000) *Public Service Broadcasting i et økonomisk perspektiv*. Prisoppgave utskrevet av DR. Center for Tele-Information, Danmarks Tekniske Universitet.
- Hujanen, Taisto og Gregory Ferrell Lowe (2003) 'Broadcasting and Convergence. Rearticulating the Future Past' i Lowe, Gregory Ferrell og Taisto Hujanen (red.) *Broadcasting & Convergence: New Articulations of the Public Service Remit*. RIPE@2002. Göteborg: Nordicom. Ss. 9-25.
- Humphreys, Peter J. (1996) *Mass media and the media policy in Western Europe*. European Policy Research Unit Series. Manchester & New York: Manchester University Press.
- Humphreys, Peter J. og Matthias Lang (1998) 'Digital Television between the Economy and Pluralism', i Steemers, Jeanette (red.) *Changing channels. The prospects for Television in a Digital World*. Luton: John Libbey Media. Ss. 9-35.
- Koboldt, Christian, Sarah Hogg & Bill Robinson (1999) 'The Implications of Founding for Broadcasting Output' i Graham, Andrew et al., (red.) *Public Purposes in Broadcasting: Founding the BBC*. Luton: University of Luton Press. Ss. 47-71.
- Kringstad, Åse (2004) *Eierskapsregulering – mellom børs og katedral. En analyse av legitimeringsgrunnlaget for regulering av og tilsyn med eierskap i en konvergerende medieindustri*. Hovedoppgave ved Institutt for medier og kommunikasjon, Universitetet i Oslo.
- Levy, David A. (1999) *Europe's Digital Revolution: Broadcasting regulation, the EU and the national state*. London & New York: Routledge.
- Livingstone, Sonia (1999) 'New media, new audience?', i *New Media & Society*. London: Sage Publications. Vol. 1:1; 59-66.

- Lowe, Gregory Ferrell og Taisto Hujanen (red.) (2003) *Broadcasting & Convergence: New Articulations of the Public Service Remit*. RIPE@2002. Göteborg: Nordicom.
- Majone, Giandomenico (1996) *Regulating Europe*. London: Routledge.
- McPherson, Campbell (2003) 'From Digital Hype to Islands of Isolation. European Union Policy and Transborder Communications at the Dawn of the Digital Era', i *Television & New Media*. London: Sage Publications. Vol.3:1; 75-94.
- McQuail, Denis (2000) *McQuail's Mass Communication Theory*. 4th Edition. London, Thousand Oaks, New Delhi: SAGE Publications.
- Meier, Werner A. og Josef Trappel (1998) 'Media Concentration and the Public Interest' i McQuail, Denis og Karen Siune (red.) *Media Policy. Convergence, Concentration and Commerce*. London: SAGE Publications. Ss. 38-59.
- Moe, Hallvard (2002) *Digitalisering av fjernsyn og allmennkringkastingens skjebne*. Hovedoppgave ved Institutt for medievitenskap, Universitetet i Bergen.
- Mortensen, Frank (2004) 'Media Politics and Digitalization', paper presentert under Nordiske TV Dager. Bergen 5. – 8. mai 2004.
- Negroponte, Nicholas (1995) *Being Digital*. New York: Vintage Books
- Noll, Michael A. (1999) 'The Evolution of Television Technology' i Gerbarg, Darcy (red.) *The economic, technology and content of digital TV*. Boston/Dordrecht/London: Kluwer Academic Publishers. Ss. 3-17.
- Nordal, Aksel (2004) *Digitaliseringen av bakkenettet – En kringkastingssektor i forandring*. Hovedoppgave ved Institutt for medier og kommunikasjon, Universitetet i Oslo.
- Näränen, Pertti (2002) 'European Digital Television: Future regulatory dilemmas' i *Javnost: The Public*. Ljubljana: EURICOM. Vol. 9:4; 19-34.
- Näränen, Pertti (2003) 'European Regulation of Digital Television. The Opportunity Lost and Found?' i Lowe, Gregory Ferrell og Taisto Hujanen (red.) *Broadcasting & Convergence: New Articulations of the Public Service Remit*. RIPE@2002. Göteborg: Nordicom. Ss. 57-68.
- Papathanassopoulos, Stylianos (2002) *European Television in the Digital Age. Issues, Dynamics and Realities*. Great Britain: Polity Press.
- Parker, Richard (1999) 'The Economics of Digital TV's Future' i Gerbarg, Darcy (red.) *The economics, technology and content of digital TV*. Bosten/Dordrecht/London: Kluwer Academic Publishers. Ss. 197-213.
- Preston, Paschal og Kerr, Aphra (2001) 'Digital media, nation-states and local cultures: The case of multimedia 'content' production', i *Media, Culture & Society*. London: Sage Publications. Vol. 23:1; 109-131.
- Qvortrup Lars (1988) *Et spil om hybridnettet – den gule, den grønne, den blå og den grå*. København: Danmarks Radio, Undervisningsavdelingen.
- Rakow, Lana F. (1999) 'The public at the table: from public access to public participation', i *New Media & Society*. London: Sage Publications. Vol. 1:1; 74-82.
- Rinde, Sissel (1999) *Statlig styring av kommersielle aktører i mediene. En analyse av vilkårene for den norske fjernsynsproduksjonsbransjen etter etableringen av TV2*. Hovedoppgave ved Institutt for medier og kommunikasjon, Universitetet i Oslo.
- Rogne, Lise Merete (2002) *Liberale verdier i EUs fjernsynspolitik*. Hovedoppgave ved Institutt for medier og kommunikasjon, Universitetet i Oslo.
- Sandal, Gylve (2000) *Audiovisuell policy-making in Norway, the UK and the European Union*. Hovedoppgave ved Institutt for medier og kommunikasjon, Universitetet i Oslo.
- Sepstrup, Preben (1994) *TV i et kulturpolitisk perspektiv 1954-1994*. Kulturens Politik. Nordisk Kultur institut. Århus: Klim.

- Siune, Karen og Olof Hultèn (1998) 'Does Public Broadcasting Have a Future?' i McQuail, Denis og Karen Siune (red.) *Media Policy. Convergence, Concentration and Commerce*. London: SAGE Publications. Ss. 23-37.
- Skogerbø, Eli (1996) *Privatising the Public Interest. Conflicts and Compromises in Norwegian Media Politics 1980-93*. Doktoravhandling ved Institutt for medier og kommunikasjon, Universitetet i Oslo. Publisert som Rapport nr. 20.
- Skogerbø, Eli (1998) 'Konvergens mellom telekommunikasjon og kringkasting: Kultur- og mediepolitiske utfordringer' i *Nordicom-Information*. Göteborg: Nordicom. Vol. 20:1-2; 3-17.
- Skogerbø, Eli (2002) *Omdanning av telesektoren – fra offentlig tjenesteyting til markedsstyring*. Makt- og demokratiutredningen 1998-2003, rapportserien nr. 49. Oslo: Akademika as.
- Slaatta, Tore (2002) 'Digital aktivisme og sosiale bevegelser på Internett' i Slaatta, Tore (red.) *Digital makt. Informasjons- og kommunikasjonsteknologiens betydning og muligheter*. Makt- og demokratiutredningen 1998-2003. Oslo: Gyldendal akademisk. Ss. 232-254.
- Stemers, Jeanette (1998) 'On the Threshold of the 'Digital Age': Prospects for Public Service Broadcasting' i Stemers, Jeanette (red.) *Changing channels. The prospects for Television in a Digital World*. Luton: John Libbey Media. Ss. 97-123.
- Stemers, Jeanette (2003) 'Public Service Broadcasting Is Not Dead Yet. Strategies in the 21st Century' i Lowe, Gregory Ferrell og Taisto Hujanen (red.) *Broadcasting & Convergence: New Articulations of the Public Service Remit*. RIPE@2002. Göteborg: Nordicom. Ss.123-136.
- Stemers, Jeanette (red.) (1998) *Changing channels. The prospects for Television in a Digital World*. Luton: John Libbey Media.
- Storsul, Tanja (1997) *Liberalisering og likhet. En analyse av den telepolitiske debatten i Norge og Danmark og spenningsforholdet mellom liberalisering og universelle tjenester*. Hovedoppgave ved Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Storsul, Tanja (2002) *Transforming Telecommunications. Democratising Potential, Distributive Challenges and Political Change*. Doktoravhandling ved Institutt for medier og kommunikasjon, Universitetet i Oslo.
- Strømmen, Nils Petter (1999) *Forretninger i Allmennhetens Tjeneste. En analyse av sekundæraktivitetene i NRK*. Hovedoppgave ved Institutt for medier og kommunikasjon, Universitetet i Oslo.
- Syvertsen, Trine (1987 [1986]) *Ny teknikk, ny politikk og "nye" medier*. Hovedoppgave, Institutt for massekommunikasjon, Universitetet i Bergen. Publisert som rapport nr. 4.
- Syvertsen, Trine (1992) *Public Television in Transition: A Historical and Comparative Analysis of the BBC and the NRK*. Thesis submitted for the degree of Doctor of Philosophy at the University of Leicester. Publisert som Levende Bilder 5/92, Oslo: KULT/ NAVF.
- Syvertsen, Trine (1997) *Den store TV-krigen: norsk allmennfjernsyn 1988-96*. Bergen-Sandviken: Fagbokforlaget.
- Syvertsen, Trine (1998) *Dokumentanalyse i medievitenskapen: Tilgang, kildekritikk, problemstillinger*. Arbeidsnotat. Institutt for medier og kommunikasjon, Universitetet i Oslo. Tilgjengelig: <http://home.chello.no/~trine.syvertsen/teorimetode-norsk.html> [30.04.02].
- Syvertsen, Trine (1999) 'Hva kan "public service" begrepet brukes til?' i Carlsson, Ulla (red.) *Public service-tv. Nordiska medieforskare reflekterar*. Göteborg: Nordicom. Ss. 7-14.
- Syvertsen, Trine (2000) 'Mediepolitikk og medieregulering' i von der Lippe, Berit og Odd Nordhaug (red.) *Medier, påvirkning og samfunn*. Oslo: J.W. Cappelen AS. Ss.142-182.

- Syvvertsen, Trine (2001) *Kommersialisering, globalisering og konvergens. Utfordringer for mediepolitikk og medieregulering*. Makt- og demokratiutredningen 1998-2003, rapportserien nr. 31. Oslo: Akademika as.
- Syvvertsen, Trine (2003) 'Challenges to Public Television in the Era of Convergence and Commercialization' i *Television & New Media*. London: Sage Publications. Vol. 4:2; 155-175.
- Syvvertsen, Trine (2004) *Mediemangfold. Styring av mediene i et globalisert marked*. Kristiansand: IJ Forlaget.
- Søndergaard, Henrik (1996) 'Fundamentals in the History of Danish' i Bondebjerg, Ib og Francesco Bono (red.) *Television in Scandinavia. History, Politics and Aesthetics*. Acamedia Research Monography 20. Luton: John Libbey Media. Ss. 11-40.
- Søndergaard, Henrik (1998) 'Public service broadcasting towards the Digital Age' i Hjarvard, Stig og Thoas Tufte (red.) *Audiovisual Media in Transition. Sekvens 1998*. Film- & Medievidenskabelig Årbog. Departement of Film & Media Studies, University of Copenhagen: B. Stougaard Jensen. Ss. 15-40.
- Søndergaard, Henrik (1999) 'Public service ved vejs ende' i Carlsson, Ulla (red.) *Public service-tv. Nordiska medieforskare reflekterar*. Göteborg: Nordicom. Ss. 21-29.
- Søndergaard, Henrik (2000) 'TV 2 som hybridkanal' i Bruun, Hanne, Kirsten Frandsen og Henrik Søndergaard (red.) *TV 2 på skærmen – analyser av TV 2's programvirksomhed*. Fredriksberg: Samfundslitteratur. Ss. 29-62.
- Tambini, Damian (1999) 'New media and democracy', i *New Media & Society*. London: Sage Publications. Vol. 1:3; 305-329.
- Thompson, John B. (1995) *The Media and Modernity. A social theory of the Media*. Great Britain: Polity Press.
- Togeby, Lise, Jørgen Goul Andersen, Peter Munk Christiansen, Torben Beck Jørgensen og Signild Vallgård (2003) *Magt og demokrati i Danmark. Hovedresultater fra Magtudredningen*. Aarhus: Aarhus Universitetsforlag.
- Tomlinson, John (2002) 'Cultural globalisation: placing and displacing the west' i Mackay, Hugh og Tim O'Sullivan (red.) *The media reader: continuity and transformation*. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications. Ss.165-177.
- Tunstall, Jeremy og Michael Palmer (1991) *Media moguls*. London og New York: Routledge.
- Williams, Raymond (1990) *Television: Technology and cultural form*. Canada: Routledge.
- Ytreberg, Espen (1999) *Allmennkringkastingens autoritet: Endringer i NRK Fjernsynets tekstproduksjon, 1987-1994*. Doktoravhandling ved Institutt for medier og kommunikasjon, Universitetet i Oslo.
- Østbye, Helge (1995) *Mediepolitikk*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Østbye, Helge (2000) *Hvem eier norske massemedier?* Makt- og demokratiutredningen 1998-2003, rapportserien nr. 25. Oslo: Akademika as.
- Østerud, Øyvind (1996) *Statsvitenskap. Innføring i politisk analyse*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Østerud, Øyvind, Fredrik Engelstad og Per Selle (2003) *Makten og demokratiet. En sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Norske offentlige dokumenter

Politiske dokumenter

- B.innst.S. nr. 2 (1997-1998) *Innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 1998 vedkommende rammeområde 1 Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Finans- og tolldepartementet og Sosial- og helsedepartementet, rammeområde 2 Barne- og familiedepartementet og rammeområde 3 Kulturdepartementet.*
- Dok. nr. 8:17 (2002-2003) *Forslag fra stortingsrepresentantene Karin S. Woldseth, Ulf Erik Knudsen, Per Sandberg, Øystein Hedstrøm, André Kvakkestad og Kenneth Svendsen om stans i planene om digitalt bakkenett, og revurdering av Norges digitale infrastruktur.*
- Innst.S. nr. 103 (1997-1998) *Innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om kringkasting og dagspresse 1996 m.v.*
- Innst.S. nr. 107 (1998-1999) *Innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om kringkasting og dagspresse 1997.*
- Innst.S. nr. 198 (1998-1999) *Om enkelte regulatoriske spørsmål i telesektoren (St.meld. nr. 24 (1998-1999)).*
- Innst.S. nr. 53 (1999-2000) *Innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om digitalt fjernsyn.*
- Innst.S. nr. 189 (1999-2000) *Innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om forslag fra stortingsrepresentantene Kenneth Svendsen, Per Roar Bredvold, Ulf Erik Knudsen, Lodve Solholm, Øyvind Korsberg, Inga Kvalbukt, Ivar Kristiansen, Jan Sahl og Steinar Bastesen om rett til reduksjon i lisensavgiften for de som ikke kan ta inn signaler for å se NRKTO.*
- Innst.S. nr. 142 (2001-2002) *Innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om i ytringsfrihetens tjenester. Mål og virkemidler i mediepolitikken.*
- Innst.S. nr. 128 (2003-2004) *Innstilling til Stortinget fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen (St.meld. nr. 44 (2002-2003)).*
- Innst.S.nr. 133 (2003-2004) *Innstilling fra næringskomiteen om breiband for kunnskap og vekst.*
- Kultur- og kirkedepartementet (2002a) *Høringsnotat for opplegg for utlysning av konsesjon til utbygging og drift av digitalt bakkenett for fjernsyn av 15. mars 2002.*
- Kultur- og kirkedepartementet (2002b) *Kunngjøring av konsesjon – digitalt bakkenett for kringkasting av 28. juni 2002.*
- Mediepolitisk redegjørelse 1999. Holdt i Stortinget av kulturminister Anne Enger Lahnstein av 28. mai 1999.
- Mediepolitisk redegjørelse 2000. Holdt i Stortinget av kulturminister Ellen Horn av 16. mai 2000.
- Mediepolitisk redegjørelse 2001. *NRK på vei mot en ny tid.* Holdt i Stortinget av kulturminister Ellen Horn av 26. april 2001.
- Mediepolitisk redegjørelse 2002. *Orientering om NRK.* Holdt i Stortinget av kultur- og kirkeminister Valgjerd Svarstad Haugland av 28. februar 2002.
- NOU 1999:26, *Konvergens. Sammensmeltning av tele-, data- og mediesektorene.*
- NOU 2003:19, *Makt og demokrati. Sluttrapport fra Makt- og demokratiutredningen.*
- Nærings- og handelsdepartementet (2000a) *eNorge-planen.*
- Nærings- og handelsdepartementet (2000b) *Regjeringens handlingsplan for bredbåndskommunikasjon.*

Nærings- og handelsdepartementet (2002) *eNorge 2005*.
 St.meld. nr. 62 (1996-1997) *Kringkasting og dagspresse 1996 m.v.*
 St.meld. nr. 46 (1998-1999) *Digitalt fjernsyn*.
 St.meld. nr. 57 (2000-2001) *I ytringsfrihetens tjeneste. Mål og virkemidler i mediepolitikken*.
 St.meld. nr. 44 (2002-2003) *Om digitalt bakkenett for fjernsyn*.
 St.meld. nr. 49 (2002-2003) *Breiband for kunnskap og vekst*.
 Stortingsforhandlinger (26.02.04) *Vedrørende sak nr. 1 Innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om digitalt bakkenett for fjernsyn*.

Bransjedokumenter

Abelia (2002) *Høringsuttalelse om opplegg for utlysning av konsesjon for utbygging og drift av et digitalt bakkenett for fjernsyn* av 12. april 2002.
 Canal Digital/Norge (2002) *Høringsuttalelse om opplegg for utlysning av konsesjon for utbygging og drift av et digitalt bakkenett for fjernsyn* av 8. april 2002.
 Canal Pluss Norge (2002) *Høringsuttalelse om opplegg for utlysning av konsesjon for utbygging og drift av et digitalt bakkenett for fjernsyn* av 12. april 2002.
 Evangeliesenteret TV (2003) *Høringsuttalelse om opplegg for utlysning av konsesjon for utbygging og drift av et digitalt bakkenett for fjernsyn* av 18. februar 2003.
 IKT-Norge (2002) *Høringsuttalelse om opplegg for utlysning av konsesjon for utbygging og drift av et digitalt bakkenett for fjernsyn* av 10. april 2002.
 IKT-Norge (2003) *Hvorfor det ikke bør bygges et nytt digitalt bakkenett for landsdekkende distribusjon av tv i Norge* av 8. mai 2003.
 Konkurransetilsynet (2002) *Høringsuttalelse om opplegg for utlysning av konsesjon for utbygging og drift av et digitalt bakkenett for fjernsyn* av 8. april 2002.
 Kringkastingsringen (2002) *Høringsuttalelse om opplegg for utlysning av konsesjon for utbygging og drift av et digitalt bakkenett for fjernsyn* av 10. april 2002.
 Norsk Forbund for Lokal-TV (2002) *Høringsuttalelse om opplegg for utlysning av konsesjon for utbygging og drift av et digitalt bakkenett for fjernsyn* av 12. april 2002.
 Norsk Journalistlag (2002) *Høringsuttalelse om opplegg for utlysning av konsesjon for utbygging og drift av et digitalt bakkenett for fjernsyn* av 12. april 2002.
 NORTIB (2002) *Høringsuttalelse om opplegg for utlysning av konsesjon for utbygging og drift av et digitalt bakkenett for fjernsyn* av 10. april 2002.
 NRK (1999) 'Notat til Kulturkomiteen om distribusjon av digitalTV' av 10. november 1999, vedlegg i Innst.S. nr. 53 (1999-2000), *Innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om digitalt fjernsyn*.
 NRK (2002) *Høringsuttalelse om opplegg for utlysning av konsesjon for utbygging og drift av et digitalt bakkenett for fjernsyn* av 12. april 2002.
 NTV (2002a) *Høringsuttalelse om opplegg for utlysning av konsesjon for utbygging og drift av et digitalt bakkenett for fjernsyn* av 12. april 2002.
 NTV (2002b) *Søknad om konsesjon. Digitalt bakkenett for fjernsyn i Norge* av 1. oktober 2002.
 NTV (2002c) *Svar og kommentarer vedrørende søknad om konsesjon for digitalt bakkenett for fjernsyn*. Brev til Kultur- og kirkedepartementet av 20. desember 2002.
 NTV (2003) *Justert forretningsmodell*. Brev til Kultur- og kirkedepartementet av 11. april 2003.
 Orkla Media AS (2002) *Høringsuttalelse om opplegg for utlysning av konsesjon for utbygging og drift av et digitalt bakkenett for fjernsyn* av 12. april 2002.
 Schibsted (2002) *Høringsuttalelse om opplegg for utlysning av konsesjon for utbygging og drift av et digitalt bakkenett for fjernsyn* av 12. april 2002.

Stiftelsen Elektro – og ElektronikkBransjen (2002) *Høringsuttalelse om opplegg for utlysning av konsesjon for utbygging og drift av et digitalt bakkenett for fjernsyn* av 11. april 2002.

Teknologirådet (2002) *Når nettene blir mange: Digital infrastruktur i Norge. Fra rådet til tinget*. Nyhetsbrev nr. 4, oktober 2002.

Telenor (2004) *Telenor Avidi skifter navn*. Pressemelding, 27. februar 2004.

Telenor Plus (2002) *Høringsuttalelse om opplegg for utlysning av konsesjon for utbygging og drift av et digitalt bakkenett for fjernsyn* av 12. april 2002.

TV 2 (2002) *Høringsuttalelse om opplegg for utlysning av konsesjon for utbygging og drift av et digitalt bakkenett for fjernsyn* av 12. april 2002.

TV 2 Årsrapport 2000.

TVInvest (2002) *Høringsuttalelse om opplegg for utlysning av konsesjon for utbygging og drift av et digitalt bakkenett for fjernsyn* av 10. april 2002.

TVNorge (2002) *Høringsuttalelse om opplegg for utlysning av konsesjon for utbygging og drift av et digitalt bakkenett for fjernsyn* av 12. april 2002.

UPC (2002) *Høringsuttalelse om opplegg for utlysning av konsesjon for utbygging og drift av et digitalt bakkenett for fjernsyn* av 11. april 2002.

Viasat/Norge (2002) *Høringsuttalelse om opplegg for utlysning av konsesjon for utbygging og drift av et digitalt bakkenett for fjernsyn* av 12. april 2002.

Danske offentlige dokumenter

Politiske dokumenter

Folketingstidende (1999-2000) Debatt om L 272.

Folketingstidende (2002-2003) Debatt om L 211 og L 212.

Folketingstidende (2002-2003) Debatt om L 40.

Forskningsministeriet (1994) *Rapport fra udvalget om "Informationssamfundet år 2000"*.

Forskningsministeriet (2000) *Et net af muligheder. Netværksredegørelse 2000*.

IT- og forskningsministeriet (2001) *Fra Isenkram til indhold. Strategier for hurtig, billig og sikkert internet til hele Danmark*. (Bredbåndsplanen).

Kulturministeriet (1998), *DVB – Fremtidens tv*. Rapport fra arbejdsgruppen vedrørende jordbasert digital tv.

Kulturministeriet (2000a), *Alternative distributionsformer for digitalt tv*. Rapport fra arbejdsgruppen vedrørende digitalisering av tv-sendenettet.

Kulturministeriet (2000b) *Udspill til mediepolitisk avtale 2001 til 2004*.

Kulturministeriet (2002a), *Høringsnotat – etablering af en jordbaseret, digital tv-plattform* av 21. oktober 2002.

Kulturministeriet (2002b) *Høringsnotat om udkast til lov om radio- og fjernsynsvirksomhed* av 25. september.

Kulturministeriet (2002c) *Kvalitet, klarhed og konkurrence. Danskernes radio og tv i fremtiden. Regeringens udspil til ny mediaftale – Maj 2002*.

Kulturministeriet og IT- og forskningsministeriet (2001) *Konvergens i netværkssamfundet*. (Konvergensutredningen).

Kulturudvalgets L 212/L 211 (2002-2003).

Kulturudvalgets L 40 (2002-2003).

L 211 (2002-2003) Forslag til *Lov om TV 2/DANMARK A/S*.

L 212 (2002- 2003) Forslag til *Lov om ændring af radio- og fjernsynsvirksomhed (Ændring som følge af lov om TV 2/DANMARK A/S)*.
L 40 (2002-2003) Forslag til *Lov om radio- og fjernsynsvirksomhed*.
Mediepolitisk aftale 1997-2000 av 10. maj 1996.
Mediepolitisk aftale 2001-2004 av 28. marts 2000.
Mediepolitisk aftale 2002-2006 av 3. juni 2002.
Medieudvalget betænkning nr. 1300, 1995. *Betænkning om de elektroniske medier*.
Tillægsaftale nr. 1 til mediepolitisk aftale 1997-2000 av 15. desember 1998.
Tillægsaftale nr. 2 til mediepolitisk aftale 2002-2006 av 4. september 2003.

Bransjedokumenter

Canal Digital/Danmark (2002) *Høring af branchen vedrørende etablering af en jordbaseret, digital tv-plattform* av 2. mai 2002.
Danmarks Lokal TV Forening (2002a) *Høring af branchen vedrørende etablering af en jordbaseret, digital tv-plattform* av 2. desember 2002.
Danmarks Lokal TV Forening (2002b) *Høringssvar til departementalt udkast vedr. forslag til lov om radio- og fjernsynsvirksomhed* av 18. september 2002.
Dansk Journalistforbund (2002) *Vedr. Forslag til lov om radio og fjernsynsvirksomhed* av 18. september 2002.
Dansk Uddannelsesmedier og Dansk Kristne Producent Komite (2002) *Vedr. Høringssvar vedrørende etablering af en jordbaseret, digital tv-plattform* av 1. desember 2002.
DR (2002a) *Høring af branchen vedrørende etablering af en jordbaseret, digital tv-plattform* av 2. desember 2002.
DR (2002b) *DR's bemærkning til lovforslaget til ændring af radioloven som følge af medieforliget 2002* av 17. september 2002.
SLS (2002) *Høring af branchen vedrørende etablering af en jordbaseret, digital tv-plattform* av 1. desember 2002.
TDC Kabel TV (2002a) *Høring af branchen vedrørende etablering af en jordbaseret, digital tv-plattform* av 2. desember 2002.
TDC Kabel TV (2002b) *Høring om departementalt udkast til forslag til lov om radio- og fjernsynsvirksomhed* av 19. september 2002.
TV 2/Danmark (2002a) *Høring af branchen vedrørende etablering af en jordbaseret, digital tv-plattform* av 26. november 2002.
TV 2/Danmark (2002b) *Vedr.: Departementalt udkast til forslag til lov om radio- og fjernsynsvirksomhed* av 18. september 2002.
TvDanmark 2 (2002) *Høring af branchen vedrørende etablering af en jordbaseret, digital tv-plattform* av 2. desember 2002.
Viasat/Danmark (2002a) *Høring af branchen vedrørende etablering af en jordbaseret, digital tv-plattform* av 6. desember 2002.
Viasat/Danmark (2002b) *Høringssvar vedr.: Departementalt udkast til forslag til Lov om radio- og fjernsynsvirksomhed af 22. august 2002* av 19. september 2002.

Presseklipp

Mediawatch (04.02.03) *TV2-alliance synes uovervinderlig*.
Politiken (08.04.02) *Fjernsynsfest forbi*.
TV 2 Medienyt (01.11.02) *Ministerstorm overraske*.
TV 2 Medienyt (08.11.02) *Tillidskrise overstået*.

TV 2 Medienyt (03.01.03) *Kendt for klare meninger.*
TV 2 Medienyt (17.01.03) *Ny direktør.*
TV 2 Medienyt (24.01.03) *Privatisering er nødvendig.*
TV 2 Medienyt (07.11.03) *Overvejer køb af TV 2.*
TV 2 Medienyt (05.12.03) *Nye alliancer tegner sig.*

EU-dokumenter og andre europeiske offentlige dokumenter

Andersen Consulting (2002) *Outlook of the development of technologies and markets for the European Audio-visual sector up to 2010.* June 2002. Tilgængelig:
http://europa.eu.int/comm/avpolicy/stat/studi_en.htm#3 [20.07.04].

BIPE (2002) *Digital Switchover in Broadcasting. A BIPE Study for the European Commission (Directorate General Information Society).* Final Report, April 12, 2002. Tilgængelig:
http://europa.eu.int/information_society/topics/telecoms/regulatory/studies/text_en.htm [20.07.04].

C (2004) 1814 fin. *Kommisjonens beslutning af C2/2003 (ex NN 22/2002) om Danmarks foranstaltninger til fordel for TV 2/Danmark.*

IDATE (2000) *Development of Digital Television in the European Union. Reference report/1999.* Final Report, June 2000. MED 70052 C (LME). Tilgængelig:
http://europa.eu.int/information_society/topics/telecoms/regulatory/studies/text_en.htm [20.07.04].

International Telecommunication Union (2003) *Press Release. ITU Digital Access Index: World's First Global ICT Ranking. Education and Affordability Key to Boosting New Technology Adoption* av 19. november 2003. Tilgængelig:
http://www.itu.int/newsroom/press_releases/2003/30.html [27.11.03].

KOM (1999) 657 endelig, *Principper og retningslinjer for fællesskabets audiovisuelle politik i den digitale tidsalder.*

KOM (1999) 687 endelig *eEurope – Et informationssamfund for alle.*

KOM (2001) 140 endelig, *eEurope 2002: Virkninger og indsatsområder.*

KOM (2002) 263 endelig, *eEurope 2002: Et informationssamfund for alle.*

KOM (2003) 541 endelig, *Om overgangen fra analog til digital radio-/tv-spredning (fra digital "overgang" til analog "afvikling").*

MEDIA I (1990-1995).

MEDIA II (1995-2000).

MEDIA PLUS (2001-2005).

Rådsdirektiv 89/552/EØF av 3. oktober 1989 (fjernsynsdirektivet).

Rådsdirektiv 97/36/EF av 30. juni 1997 (revidert fjernsynsdirektiv).

SEC (2003) 992 *Commission staff working paper: on extended impact assessment of the Commission Communication on the Transition from Analogue to Digital Broadcasting (from Digital 'Switchover' to Analogue 'Switch-off')* [COM (2003) 541 Final].

Nettadresser

DR: <http://www.dr.dk>
FOLKETINGET: <http://www.folketinget.dk>
MEDIWATCH: <http://www.mediawatch.dk>

NRK: <http://www.nrk.no>

NTV: <http://www.norgestelevisjon.no>

ODIN: Informasjonsbase for departementene og regjeringen: <http://www.odin.dep.no/>

OECD: <http://www.oecd.org>

TEKNOLOGIRÅDET: <http://www.teknologiradet.no>

TV 2/Danmark: <http://www.tv2.dk>

TV 2: <http://www.tv2.no>

Annet

Brandrud, Rolf, informasjonsansvarlig i NTV, intervjuet av masterstudent Tore Ubøe, 9. desember 2002 i forbindelse med forskningsprosjektet PaP. Tilgjengelig: <http://www.media.uio.no/prosjekter/pap/forskning.html> [20.07.04].

Fuglevik, Tor, administrerende direktør i NTV, presentasjon om utbyggingen av et digitalt bakkenett ved Institutt for medier og kommunikasjon, Universitetet i Oslo, 8. oktober 2003.

Lovett, Hilde, seniorforsker ved Telenor FoU, presentasjon om Konvergensutvalget under CMC Konvergensseminar, Universitetet i Oslo, 17. mars 2004.

Petersen, Lene Gelting, Specialkonsulent ved Radio- og tv-kontoret i Kulturministeriet, saksopplysning gitt på e-post av 25. november 2003.

Risum, Jarle, konsulent ved IT- og Telestyrelsen, saksopplysning gitt på e-post 15. april og 16. august 2004.

VEDLEGG

Vedlegg 1. Eksempel på kodeskjema for politiske dokumenter

KODESKJEMA FOR: St.meld. nr. 57 (2000-2001) *I ytringsfrihetens tjeneste. Mål og virkemidler i mediepolitikken.*

DATO: 28. september 2001.

DOKUMENTETS INNHOLD: Kulturdepartementets gjennomgang av mål og virkemidler for mediesektoren. Bakgrunn i strukturendringer i mediemarkedet. Meldingen gjør blant annet rede for ulike digitale distribusjonsmåter (som ble etterspurt i Innst.S. nr. 53 (1999-2000)), samt legger frem en del prinsipper for praktisk fremgangsmåte ved utbygging av et digitalt bakkenett (blant annet konsesjonsordningen).

DOKUMENTETS FUNKSJON: Orientering fra regjeringen (departementet) til Stortinget.

DOKUMENTREKKE:

- **St.meld. nr. 57 (2000-2001) *I ytringsfrihetens tjeneste. Mål og virkemidler i mediepolitikken.* Tilråding fra Kulturdepartementet av 28. september 2001. Gjennomgang av prinsipielle mål og virkemidler på mediesektoren. Departementet anbefaler utbygging av et digitalt bakkenett.**
- Innst.S. nr. 142 (2001-2002) *Innstilling fra familie-, kultur- og administrasjonskomiteen om i ytringsfrihetens tjeneste. Mål og virkemidler i mediepolitikken.*

OMHANDLER DIGITAL KRINGKASTING: Ja. I meldingen heter det blant annet: "Den teknologiske utviklingen med digitalisering og konvergens gjør det derfor stadig viktigere å finne medieuavhengige løsninger for regulering og offentlig politikk for øvrig" (punkt 1.2). Punkt 4.3.1 diskuterer forholdet mellom digitalisering og allmennkringkasting, viktige prinsipper her er; prinsippet om universell dekning, rimelig pris, enkel teknologi.

OMHANDLER DIGITAL DISTRIBUSJON: Ja. Punkt 4.3.5 omhandler distribusjon, mens punkt 4.3.5.2 omhandler digital distribusjon. Meldingen skisserer tre primære digitale distribusjonsformer: bredbånd, kombinasjon av satellitt og kabel og bakkenett. Punkt 4.3.5.3 omhandler utbygging av et digitalt bakkenett. Her heter det blant annet: "Dersom deler av landet kan dekkes på tilfredstillende måte ved hjelp av annen distribusjonsteknologi enn bakkenettet, bør man kunne ta hensyn til dette. Hovedformålet må være å sikre landsdekkende distribusjon av digitalt fjernsyn". Meldingen skisserer en konsesjonsordning der konsesjonæren kan utforme og organisere en rekke forhold. Kapasiteten i nettet skal tildeles aktører som tilbyr kringkasting. Myndighetene må sikre en nødvendig reguleringsfullmakt. Departementet åpner for at deler av kapasiteten kan brukes til andre formål enn kringkasting. Punkt 4.4.2 diskuterer forholdet mellom kringkastingsloven og digitalisering.

ANNET: På grunn av den tekniske utviklingen ser regjeringen behov for en ny gjennomgang av mål og virkemidler innen fem år. Allmennkringkasting som et statlig virkemiddel (punkt 4.3.1).

Vedlegg 2. Eksempel på kodeskjema for argumenter for et digitalt bakkenett i de norske og danske politiske dokumenter

Oversiktene er basert på en systematisk gjennomgang av norske og danske politiske dokumenter. I de tilfellene hvor argumentet bare delvis er uttrykt i det angitte dokumentet, er dokumentet markert med stjerne [*].

Argumenter for et digitalt bakkenett	Norske politiske dokumenter	Danske politiske dokumenter
Hensynet til allmennkringkastingskanalene	St.meld. nr. 62 (1996-1997)* St.meld. nr. 46 (1998-1999) St.meld. nr. 57 (2000-2001) St.meld. nr. 44 (2002-2003) Mediepolitisk redegjørelse 1999 Mediepolitisk redegjørelse 2000 Mediepolitisk redegjørelse 2001 Mediepolitisk redegjørelse 2002 Innst.S. nr. 53 (1999-2000) B.Innst.S. nr. 2 (1997-1998) [Ap, H, SV]	Kulturministeriet (1998) Kulturministeriet (2000a) Mediepolitisk avtale 1997-2000 Mediepolitisk avtale 2001-2004 Kulturudvalget L 211/L 212 (2002-2003) [RV, EL] Kulturministeriet (2000b)
Universell dekning	St.meld. nr. 46 (1998-1999) St.meld. nr. 57 (2000-2001) St.meld. nr. 44 (2002-2003) Mediepolitisk redegjørelse 2000 Mediepolitisk redegjørelse 2001 Mediepolitisk redegjørelse 2002 Innst.S. nr. 53 (1999-2000) Innst.S. nr. 142 (2001-2002) [ikke FrP/SV]*	Medieudvalgets betænkning nr. 1300 (1995) Kulturministeriet (1998) Kulturministeriet (2000a) Kulturministeriet (2000b) Mediepolitisk avtale 2002-2006 L 40 (2002-2003) Kulturudvalget L 211/L 212 (2002-2003) [SF, RV, EL] Tillægsaftale nr. 2. til mediepolitisk avtale 2002-2006
Lokale forhold/regionalitet	St.meld. nr. 46 (1998-1999) St.meld. nr. 57 (2000-2001) St.meld. nr. 44 (2002-2003) Mediepolitisk redegjørelse 2000 Mediepolitisk redegjørelse 2002 Innst.S. nr. 142 (2001-2002) [ikke FrP/SV]* B.Innst.S. nr. 2 (1997-1998) [Ap, H, SV]	Kulturministeriet (1998) Kulturministeriet (2000a) Medieudvalgets betænkning nr. 1300 (1995) Kulturudvalget L 211/L 212 (2002-2003) [RV, EL]
Sunn konkurranse	St.meld. nr. 44 (2002-2003) Mediepolitisk redegjørelse 1999 Mediepolitisk redegjørelse 2000 Mediepolitisk redegjørelse 2001 Innst.S. nr. 53 (1999-2000) Innst.S. nr. 142 (2001-2002) [ikke FrP/SV]*	Kulturministeriet (1998) Kulturministeriet (2000a) Mediepolitisk avtale 2002-2006 L 40 (2002-2003)

Nasjonale forhold	St.meld. nr. 44 (2002-2003) St.meld. nr. 46 (1998-1999) Mediepolitisk redegjørelse 2002	Kulturministeriet (1998) Kulturministeriet (2000a) Kulturministeriet og IT- og Forskningsministeriet (2001) Kulturministeriet (2000b) Mediepolitisk avtale 2002-2006 Kulturudvalget L 211/L 212 (2002-2003) [SF]*
--------------------------	---	--